



**La construction d'un espace européen des transports.  
Du principe de souveraineté nationale aux modalités de  
son dépassement**

Antoine Beyer

► **To cite this version:**

Antoine Beyer. La construction d'un espace européen des transports. Du principe de souveraineté nationale aux modalités de son dépassement. Géographie. UNIVERSITE DE PARIS IV SORBONNE, 2014. tel-01213860

**HAL Id: tel-01213860**

**<https://hal.science/tel-01213860>**

Submitted on 25 Jan 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS-SORBONNE  
UFR DE GEOGRAPHIE ET D'AMENAGEMENT

# **La construction d'un espace européen des transports**

**Du principe de souveraineté nationale  
aux modalités de son dépassement**

Dossier d'habilitation à diriger des recherches (HDR) déposé le 1<sup>er</sup> septembre 2014

**Antoine BEYER**

Sous le parrainage d'Anna Geppert (Professeur des Universités)

## **Volume 3. Texte original**

### **Jury**

Monsieur Guy BAUDELLE, Professeur à l'Université Rennes 2  
Monsieur Jacques CHARLIER, Professeur à l'Université de Louvain la Neuve  
Madame Anna GEPPERT, Professeur à l'Université Paris-Sorbonne  
Monsieur Michel SAVY, Professeur à l'Université Paris-Est  
Monsieur Raymond WOESSNER, Professeur à l'Université Paris-Sorbonne  
Monsieur Pierre ZEMBRI, Professeur à l'Université Paris-Est



## Sommaire

<b>Sommaire</b>	<b>3</b>
<b>Introduction. L'espace des transports en Europe à la lumière des constructions territoriales</b>	<b>5</b>
Les transports comme matérialisation du projet européen	5
Les réseaux de transport européens : de l'espace au territoire	8
Intégration européenne et redéfinition de la souveraineté politique	10
Interroger la politique communautaire des transports à l'aune des tentatives antérieures d'intégration	13
Proposition de recherche : un regard croisé sur l'intégration politique des territoires et les systèmes de transport en Europe (XIXe- XXe siècles).	16
L'ancrage théorique et disciplinaire	17
Problématique et structure du document.	24
<b>1. Le transport est-il un vecteur décisif d'unification politique ?</b>	<b>28</b>
Les transports, instrument privilégié de la souveraineté territoriale	28
Souveraineté(s) : de l'Etat-nation à l'Union européenne	29
Etat/Marché/Transport	40
Système de transport et taille de marché : l'inévitable passage de l'échelle nationale à l'intégration supranationale.	48
<b>2. La genèse nationale des systèmes de transport en Europe</b>	<b>51</b>
La place des transports dans le récit de construction des espaces nationaux	51
Le réseau en étoile, emblème de la construction territoriale française	54
Le <i>Rijkswaterstaat</i> ou l'unité des Pays-Bas par la gestion des réseaux	73
Les infrastructures de transport en Belgique : de l'union à la désunion.	77
Les réseaux de transport, vecteurs de l'unification allemande ?	83
Les chemins de fer et la construction de l'unité nationale suisse	105
Frontières nationales et discontinuité dans les systèmes de transport	118
L'exercice d'une puissance souveraine qui déborde le territoire national : le cas des arrière-pays maritimes.	125
Les risques d'une surévaluation du rôle des réseaux de transport dans la construction des territoires nationaux	134
<b>3. Les héritages inter- et transnationaux : l'Europe des transports avant les Communautés</b>	<b>139</b>
Pour une lecture transnationale de l'Europe des transports	141
Le précédent rhénan	144
Les transports dans l'invention d'un temps commun	152
Géographie des premières institutions ferroviaires internationales	155

L'œuvre paneuropéenne de la Société des Nations	166
Les projets continentaux nazis	168
Reprises de la coopération après 1945 : reconstruction sous l'aile américaine et foisonnement institutionnel	170
L'héritage des autres Europe du transport	180
<b>4. Entre co-souveraineté et marché, l'invention d'une politique communautaire des transports</b>	<b>184</b>
Les fondements communautaires de l'Europe des transports	185
Les RTE-T, spatialisation ou territorialisation de la politique commune des transports ?	213
Avancées et limites des formes d'intégration de l'espace communautaire des transports (Dédale)	244
<b>Conclusion générale. La place des transports dans la fabrication politique d'une territorialité européenne</b>	<b>286</b>

« Il faut disposer de beaucoup de pouvoir pour construire et réguler un marché »

Nicolas Jabko, *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Presses de la fondation nationale des sciences-politiques, Paris, 2009, p.64.

## Introduction

### L'espace des transports en Europe à la lumière des constructions territoriales

*«Further, the <transport> field is «horizontally integrated » with a wide array of related policy areas, its finger in nearly every EU pie. Few policy areas better illustrate the tension between intergovernmentalist and supranationalist approaches to integration, or provide a veritable microcosm of the EU's wider political struggle over time. »*

John Ross, *Linking Europe. Transport Policies and politics in the European Union*, Praeger, London, 1998, p. 13

### Les transports comme matérialisation du projet européen

La construction d'un espace européen par les transports est un élément fort et constant du discours communautaire. Plusieurs arguments abondent dans ce sens. Le transport est la condition nécessaire à l'exercice de la liberté. Celle des hommes, lorsqu'il participe au rapprochement des populations dans un continent pacifié. Il s'oppose ainsi aux coupures et aux affrontements qui ont marqué le passé récent ou plus lointain, celui de la confrontation des Etats-nations et de la bipartition idéologique issue de la Guerre froide. Celle des biens car le transport est aussi le gage d'une plus grande prospérité commune, élément indispensable au développement des échanges économiques au sein d'un marché efficace car intégré. Pour les citoyens européens, la question de la mobilité est spontanément perçue comme un vecteur tangible d'unification du continent avec ses avantages et ses inconvénients. Les services des trains à grande vitesse ont créé de nouvelles proximités entre les métropoles européennes offrant des opportunités d'emploi et de loisir. Les compagnies aériennes *low cost* suscitées par la libéralisation du ciel européen font du sud-ouest français et de la Meseta castillane la campagne des Londoniens et de Prague ou de Barcelone les sorties de fin de semaine pour les Parisiens. Elles permettent aussi aux Polonais, aux Slovaques ou aux ressortissants des républiques baltes venus s'employer dans les métropoles ouest-européennes de maintenir des contacts étroits avec leurs proches. Simultanément, l'interconnexion des réseaux autoroutiers nationaux a également

ouvert les frontières à une avalanche de poids lourds et à une concurrence renforcée des routiers et des productions nationales.

Dans la représentation politique ou collective, les transports sont ainsi devenus l'emblème de la dynamique d'intégration des territoires européens. A tel point que les goulets d'étranglement et les discontinuités persistantes aux frontières sont pointés comme des conséquences de la *non-Europe*. L'emphase européenne mobilise les récentes réalisations que sont grandes infrastructures de transport pour signifier la construction européenne. Les images les plus fortes jouent alors sur l'image du franchissement simultané des obstacles géographiques et le dépassement des barrières politiques nationales comme la mise en service du Lien fixe sous la Manche en juin 1994 ou l'inauguration de la liaison sur l'Øresund entre la Suède et le Danemark en juillet 2000. Le financement communautaire qui favorisait les infrastructures espagnoles ou grecques s'est aujourd'hui reporté sur les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), afin d'intégrer ces régions au cœur prospère de l'Union. Les engagements interétatiques et le soutien direct de l'Union participent ici d'un même élan, comme la Construction européenne à la fois communautaire et intergouvernementale. De telles réalisations permettent là encore de donner corps, d'affirmer la présence des institutions européennes. Bref, d'expérimenter concrètement la marche vers l'unification politique et économique. Il n'est jusqu'aux billets de banque de l'Euro (Fig.1) de véhiculer l'image de ce lien intime et presque immémorial, le rapprochement de ponts à diverses époques caractéristiques de l'histoire architecturale et technique de l'Europe, et de l'espace que la tradition a fixé à ce continent.



Figure 1. Verso de la série des billets de banque de la zone euro.

Mais devant la profusion et le caractère systématique d'une telle correspondance n'est-on pas face à un mythe politique pour reprendre à notre compte la position critique sur les effets réputés structurants des infrastructures de transports (Offner 1993)<sup>1</sup> ? Deux types de critiques appellent à la nuance. D'une part, les réalisations communautaires restent pour le moins limitées.

<sup>1</sup> Offner J.-M., « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », in *Espace géographique*, 3.1993, pp. 233 – 242.

L'application d'une politique commune prônée par le Traité de Rome n'est entrée véritablement en vigueur que trente ans plus tard, sous une forme encore inachevée. Si la libéralisation du marché peut être portée à son crédit, elle était déjà engagée dans de nombreux pays avec des effets potentiellement déstabilisateurs. D'autre part, l'Europe des transports que l'UE revendique au rang de ses attributions est bien antérieure à 1957, initiée par les Etats, les opérateurs de grands réseaux ou les techniciens regroupés en associations qui ont inventé des voies nouvelles d'harmonisation et de coopération dans le domaine des transports et ce dès le XIXe siècle. De telles démarches inaugurent des rapprochements transnationaux largement sous-estimés, autant dans une interprétation nationale que dans la perspective d'une Europe communautaire, à l'instar de la Commission centrale pour la navigation du Rhin instaurée en 1815, ce qui en fait la plus doyenne des organisations internationales.

Comment dès lors envisager le rôle effectif des transports dans la structuration d'un espace politique ? Si l'on fait l'hypothèse de l'existence, sinon d'un rapport de causalité entre un système de transports et la création de territoires politiques, du moins peut-on avancer l'hypothèse d'une possible congruence à partir de laquelle on peut analyser les éventuels effets dialectiques d'homologie ou de divergence entre les rythmes et les modalités d'unification politico-institutionnelle européenne d'une part et le développement du système de transport correspondant d'autre part. Si la facilité de circuler ne suffit pas à construire l'Europe politique, tandis que le pouvoir politique n'a pas toujours assez d'influence pour imposer un système de transport, il y a bien un lien intime entre ces deux réalités. Il devient dès lors intéressant de revenir en détail sur les interactions entre ces deux réalités pour chercher à comprendre comment l'intégration d'un système de transport nous instruit sur un projet territorial d'unité politique, et comment symétriquement, les décisions politiques influent sur l'évolution territoriale d'un système de transport. Cette démarche se veut aussi comparative avec pour objectif de considérer la validité du rapport d'intégration territoriale entre système politique et logique des systèmes de transport entre différents pays et dans d'autres environnements historiques qui conduira à les rapprocher. Dans la perspective de l'analyse de ces équilibres et de leurs évolutions en miroir, nous avons ainsi fait le choix de les inscrire nos approches une histoire longue et souvent complexe. Elle déborde largement le cadre communautaire ouvert il y a plus d'un demi-siècle par la CECA, puis la CEE pour aborder les périodes qui l'ont précédée. Cela correspond à une structuration progressive des équilibres des territoires et des réseaux techniques européens (Krüger, 2005)<sup>2</sup>. Un tel recul nous a semblé nécessaire pour comprendre le passage des systèmes politiques et techniques centrés sur les espaces nationaux à des systèmes plus intégrés. Le cas échéant, la compréhension des équilibres antérieurs permet aussi de faire ressortir, par contraste, la singularité de la période récente qu'inaugure la démarche communautaire.

---

<sup>2</sup> Krüger P., *Das unberechenbare Europa. Epochen des Integrationsprozesses vom späten 18. Jahrhundert bis zur Europäischen Union*, Kohlhammer, Stuttgart, 2005, 390 p.



## Les réseaux de transport européens : de l'espace au territoire

La notion d'espace européen des transports telle que nous l'envisageons doit être comprise dans une double dimension. Dans un sens concret, elle renvoie à l'ensemble des infrastructures et des dispositifs physiques qui rendent matériellement possibles les circulations. Mais elle se comprend aussi, de manière plus abstraite, comme l'encadrement technico-économique et juridique indispensable à l'opérationnalité du système. En réalité l'espace des transports dont il est question est un espace approprié, lieu de projection d'intention humaine (dans notre cas celui des pouvoirs étatiques), c'est-à-dire un territoire au sens de Claude Raffestin (1980)<sup>3</sup>. Le passage de l'espace au territoire est ainsi concrétisé par le réseau. Par ailleurs, une co-construction territoriale associe dans les réseaux de transport les éléments technico-économiques et des dispositifs institués (normes, règles juridiques etc.), largement portés par les pouvoirs politiques au premier rang desquels se trouvent les Etats.

La définition commune de territoire s'appuie à la fois sur un sens matériel du terme dans la mesure où il s'inscrit dans l'étendue géographique, mais renvoie plus fondamentalement à l'organisation structurée de l'espace par des règles et des formes techniques ou juridico-politiques données. Comme ces pouvoirs et les normes qu'ils véhiculent se confrontent, on peut parler de logiques territoriales et de territorialisation de l'espace des transports selon une distinction structurante et discutée dans l'analyse géographique (Bailly, 1992)<sup>4</sup>. Le processus de territorialisation est particulièrement utile dans l'appréhension de la construction européenne des transports et par les transports, ce que ne laisse guère envisager la notion d'espace. Par rapport à la notion diffuse de territoire comme espace approprié au sens propre de contrôle (Le Berre, 1992) mais également à travers les représentations à construire ou à partager (Vanier, 2009)<sup>5</sup>, l'objet de l'étude qui est le nôtre retient l'acception restreinte du terme, c'est-à-dire l'espace soumis au pouvoir politico-administratif d'un Etat exerçant son autorité sur un espace et sur une population donnée.

Dans l'acception désormais très large du concept de territoire (Giraut, 2008)<sup>6</sup>, nous avons ainsi privilégié l'acception classique car elle correspond mieux aux questionnements en géographie politique, voire en géopolitique que nous souhaitons poursuivre (Fig.2). Cette approche ne se conçoit nullement comme exclusive et peut bien sûr être complétée par l'analyse d'autres territorialités, plus localisées dans la confrontation des échelles de pouvoirs et des attentes des usagers comme nous avons pu le faire dans l'analyse des situations frontalières par exemple (Beyer, 2011)<sup>7</sup>, en inscrivant les relations de concurrence entre entreprises de transport ou dans

---

<sup>3</sup> Raffestin C., *Pour une géographie du pouvoir*, LITEC, Paris, 1980, 249 p.

<sup>4</sup> Bailly A., Ferras R., Pumain D., *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, 1992.

<sup>5</sup> Vanier M. (Dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2009, 228 p.

<sup>6</sup> Giraut F., « Conceptualiser le territoire », in *Historiens et Géographes*, n°403, 2008, p.57-68

<sup>7</sup> Beyer A., « L'enjeu transfrontalier de l'extension des réseaux de tramway urbain à Strasbourg et Bâle », in Hamman P. dir, *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, PUR, Rennes, 2011, pp. 253 – 267 et Beyer A., Reitel B. « Les systèmes de transports publics comme mesure de l'intégration

une perspective plus identitaire d'un espace vécu, celui par exemple des voyageurs de l'Eurostar (Favell, 2008)<sup>8</sup>, ou encore les travaux récents des historiens de la mobilité qui analysent l'appropriation collective des techniques et leurs usages sociaux (Schivelbusch, 1977)<sup>9</sup>, (Flonneau, Guigueno, 2010)<sup>10</sup>.

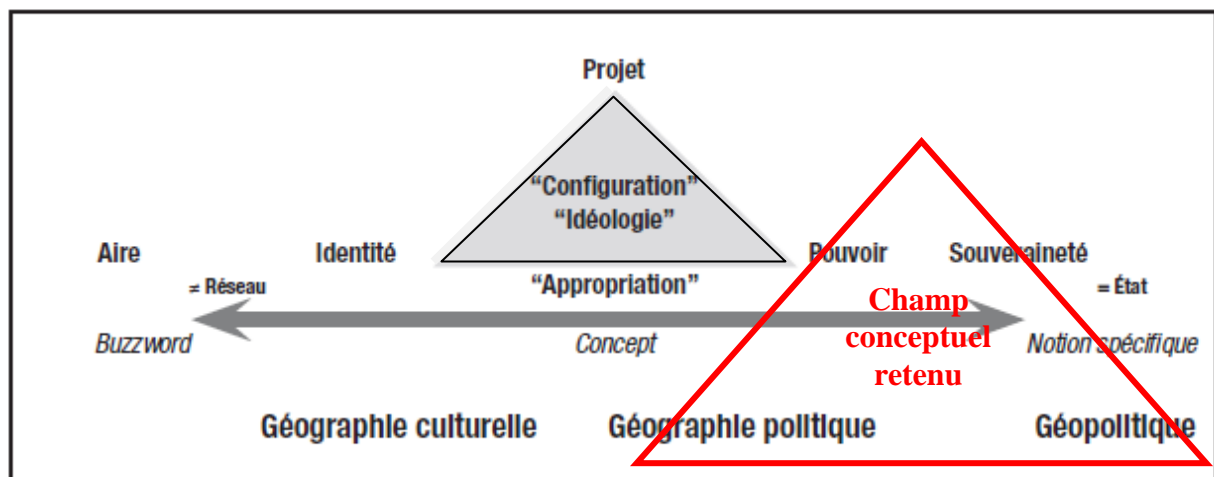


Figure 2. La large acception du concept de « territoire » dans la géographie francophone contemporaine (Giraut, 2008)

Il nous importe toutefois non pas de défendre une vision essentialiste et théorique de la souveraineté, mais de comprendre comment le territoire et sa construction méritent d'être interrogés par les transports dans leur relation à l'espace dans ses *dimensions politico-juridiques et politico-techniques* pour reprendre l'approche critique de Stuart Elden (2010)<sup>11</sup>. Dans la mesure où cette dimension de souveraineté est un construit historique susceptible d'évolution, l'approche par les transports permet de confronter la notion de souveraineté avec l'analyse des arbitrages dont elle est l'objet dans des situations concrètes liées aux domaines des transports. L'intégration européenne récente mais aussi dans une perspective historique plus longue jette alors un regard neuf et quasi généalogique, sur la définition des territoires comme une construction entre un pouvoir politique souverain et un espace donné, un rapport entre pouvoirs étatiques entre eux et vis-à-vis des institutions qu'ils ont suscitées.

L'approche plus théorique du couple espace/territoire, doit être ici complétée par la référence à un espace géographique d'analyse, en d'autres termes nos terrains d'observation. Pour appuyer

transfrontalière en Europe de l'Ouest. Les exemples de trois agglomérations transfrontalières, Sarrebruck, Strasbourg et Bâle », *Revue Neuchâteloise de Géographie*, n°4, 2011, pp.77-94.

<sup>8</sup> Favell A., *Eurostars and Eurocities: Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*, Wiley-Blackwell, 2008, 296 p.

<sup>9</sup> Schivelbusch W., *Geschichte der Eisenbahnreise*, Carl Hanser Verlag, Munich 1977 (trad. franç. *Histoire des voyages en train*, Paris, Le Promeneur, 1990).

<sup>10</sup> Flonneau M., Guigueno V., *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité: état des lieux, enjeux et perspectives de recherche*, Presses universitaires de Rennes, 2009, 331 p.

<sup>11</sup> Elden S., "Land, Terrain, Territory", in *Progress in human geography*, 34. 2010, pp. 799 – 817.

le propos, nous avons essentiellement retenu l'espace couvert par cinq pays qui correspondent au cœur historique et économique de l'UE : la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas. Ils ont l'avantage de présenter des structures très contrastées par leurs tailles, leurs structures politiques et leurs trajectoires historiques. Il nous a semblé par ailleurs utile d'adjoindre le cas Suisse, qui bien qu'hors de l'UE entretient avec ses voisins des relations particulièrement étroites en termes de politique de transport. Ces pays d'Europe occidentale dont je pratique les langues (à des degrés différents) permettent l'accès à des documents diversifiés de première main. Ils correspondent par ailleurs aux territoires nationaux qu'il m'a été donné d'étudier plus en détail lors de mes précédentes recherches. De manière plus restreinte, des références seront cependant faites aux cas espagnol, britannique et italien. Il n'en demeure pas moins que les analyses formulées et bien sûr pour les dynamiques communautaires le plus récentes peuvent s'appliquer à d'autres pays. Il serait à ce titre intéressant de pouvoir compléter par la suite l'approche par des exemples de pays d'Europe centrale et orientale.

### **Intégration européenne et redéfinition de la souveraineté politique**

Appliquée à l'Europe, la notion d'intégration a pu être appliquée sous un angle plus strictement économique à l'existence de marchés. Elle est alors évaluée par la mesure de la convergence des prix et par le degré de coordination de leurs variations. Parmi les différents produits marchands, le blé notamment s'impose comme un indicateur de référence car il offre les séries les plus longues et mieux informées (Giovanni, 2011)<sup>12</sup>. Les mesures restent toutefois soumises à des problèmes d'homogénéité et d'interprétation pour les périodes les plus anciennes. Toutefois, les données collectées mettent en avant un phénomène de convergence effectif des économies européennes dès l'Ancien régime, du moins pour le cœur économique du continent que constitue l'Europe maritime du Nord-Ouest (Bateman, 2012)<sup>13</sup>. Il ressort par ailleurs que le contexte politique (période troublée ou paix) et économique (institutionnalisation des relations marchandes et stabilisation des dispositifs financiers) ait joué un rôle prépondérant dans la constitution et l'extension des marchés, là où les historiens traditionnels avaient eu tendance à promouvoir les innovations techniques, notamment dans les transports, comme les moteurs initiaux de d'intégration. Contrairement aux approches classiques, il ressortirait que l'existence et la stabilisation des marchés élargis ait été le facteur déterminant pour assurer les débouchés de la révolution industrielle et non l'inverse. Indirectement, cette approche donne donc toute sa place à la construction politique et au rôle des institutions dans l'élaboration des marchés, même si elle n'en constitue pas le cœur. La synthèse des travaux menés dans ce champ de recherche depuis une quinzaine d'années permet de distinguer plusieurs phases : la période moderne caractérisée par des séries alternatives d'intégration et de dés-intégrations régionales sans orientations globales claires. Elle est suivie par un mouvement d'intégration marqué à l'échelle

---

<sup>12</sup> Giovanni F., "When did European markets integrate?", in *European Review of Economic History*, 15, 2011, pp. 93–126.

<sup>13</sup> Bateman V., *Markets and Growth in Early Modern Europe*, Pickering & Chatto, London, 2012, 252 p.

nationale à partir du début du XIXe siècle et qui est achevée avant la Première guerre mondiale. La convergence internationale débute plus tard, avec un processus de libéralisation des échanges vers 1860 et connaît des ralentissements avec les crises économiques successives de la fin du siècle mais surtout une inversion profonde et durable avec la Première guerre mondiale et crise de 1929 (Giovanni, 2012)<sup>14</sup>.

Dans une acception restreinte et aujourd'hui commune, la notion d'intégration européenne décrit le processus de convergence économique et politique qu'ont engagé certains Etats européens en vue d'une *union toujours plus étroite*. Les juristes et les politistes la conçoivent comme une structure de coopération qui va au-delà des simples accords intergouvernementaux et comprend une logique de transfert de souveraineté des Etats vers des institutions communes (Rosamond, 2000)<sup>15</sup> (Lequesne, 2008)<sup>16</sup>. Dans sa célèbre déclaration de mai 1950, Robert Schuman envisage une construction communautaire progressive d'une « *Europe <qui> ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait* ».

Dans un sens plus large, l'intégration économique est un processus composé d'étapes d'unification des politiques économiques qui renforcent les liens de dépendance entre acteurs étatiques. En tant qu'organisation macro régionale, la construction européenne n'est donc pas un cas isolé. Elle présente toutefois un degré d'intégration supérieur dans le modèle classique proposé par Béla Balassa (1961)<sup>17</sup>. Pour l'Europe communautaire, l'étape de l'union douanière (libre circulation des marchandises et adoption d'un tarif extérieur commun) est réalisée en 1968. Le marché commun (suppression des barrières non-tarifaires et libre circulation des facteurs de production – service/capital/travail) est parachevé en 1993. A cette date, les Etats-membres (à des degrés divers) s'engagent alors sur la voie d'une union économique et monétaire avec l'adoption d'une monnaie unique et les premières marques d'harmonisation des politiques économiques, s'inscrivant dans la définition de la zone monétaire optimale (Mundell, 1961)<sup>18</sup>, (Sénégas, 2010)<sup>19</sup>.

Par rapport à d'autres modèles, l'UE présente ainsi deux caractéristiques originales, celle de l'antériorité, mais surtout la profondeur de la coopération entre Etats qui, à côté de la dimension économique, porte depuis l'origine un projet d'unification politique. Contrairement à une approche en sciences économiques qui chercherait à justifier et à évaluer des optima

---

<sup>14</sup> Giovanni F., "How much do we know about market integration in Europe?", in *Economic History Review*, 65, 2 (2012), pp. 470–497.

<sup>15</sup> Rosamond B., *Theories of European Integration*, Palgrave, London, 2000.

<sup>16</sup> Lequesne C., article Intégration in Bertoncini Y., *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, Paris, 2008, pp.236 – 237.

<sup>17</sup> Balassa B., *The theory of economic integration*, 1961.

<sup>18</sup> Mundell R., « A theory of optimum currency areas », in *American Economic Review* 1961.

<sup>19</sup> Sénégas M.-A., « La théorie des zones monétaires optimales au regard de l'euro », in *Revue d'économie politique*, 2010.

économiques ou, dans une approche d'économie industrielle, à comprendre les stratégies des opérateurs de transport dans un marché élargi, nous nous servons de l'approche offerte par l'intégration politique pour rendre essentiellement compte des négociations intergouvernementales et de l'évolution des relations entre Etats dans la structuration de leurs systèmes de transport. Le marché nous intéresse d'abord en ce qu'il est un enjeu de négociation territoriale et non comme objet d'étude en soi.

L'affirmation de la dimension supranationale des institutions européennes marque assurément un point d'inflexion majeur que l'UE est la seule parmi les ensembles économiques régionaux à avoir adopté. Ce caractère s'exprime par le fait que les institutions concernées sont en mesure de prendre des décisions dont les effets s'imposent aux législations des Etats-membres à travers des règlements et des directives<sup>20</sup>. Tout le droit communautaire relève de cette logique. Le transfert de souveraineté effectif introduit par la CECA et élargi par le traité de Rome constitue une mutation fondamentale avec les tentatives antérieures de rapprochement. Encore faut-il rappeler que le transfert de souveraineté ne concerne qu'un nombre limité de compétences fixées dans les différents traités européens et que le processus qui devait se poursuivre est plutôt resté cantonné, laissant de fait plusieurs voies à la prise de décision dont les dispositifs ont été fixés dans le traité de Lisbonne (UE, 2014)<sup>21</sup>:

- les domaines de **compétence exclusive** qui relèvent des seules institutions communautaires (par exemple la politique commerciale et douanière). Ils relèvent de la méthode communautaire de type fédéral avec initiative de la Commission et vote à la majorité qualifiée.
- des domaines de **compétence partagée** pour lesquels les Etats peuvent prendre des décisions dès lors que l'Union n'a pas légiféré dans ces matières (cas du marché intérieur ou de l'agriculture par exemple). Les Etats-membres partagent le droit d'initiative avec l'UE qui conserve sa prééminence, les décisions sont prises à l'unanimité des Etats-membres.
- des **compétences d'appui** pour lesquelles l'Union ne dispose d'aucun pouvoir législatif. Elle ne peut mener que des actions en complément des politiques nationales et dans un souci de coordination (c'est le cas de l'emploi et de la protection sociale par exemple). Ces compétences sont gérées selon une méthode ouverte de coopération (MOC) dans des domaines qui restent essentiellement du ressort des Etats. *« Dans cette méthode intergouvernementale, les États membres sont évalués par d'autres États membres («*

---

<sup>20</sup> Le règlement communautaire est de portée générale et exige une application directe dès sa publication, alors que la directive fixe les objectifs à atteindre avec un délai défini en laissant le choix des moyens aux Etats-membres.

<sup>21</sup> Site de l'UE « Répartition des compétences au sein de l'Union européenne », consulté le 5/01/2014.

*peer pressure ») et le rôle de la Commission est limité à de la surveillance. »*  
(Commission européenne, 2014)<sup>22</sup>.

Le domaine des transports recouvrant des réalités très hétérogènes, les règles de décision qui s'y appliquent sont de fait partagées entre les diverses compétences. Certaines relèvent du domaine exclusif de l'Union, par exemple celles qui ont trait à l'établissement du marché commun (règles de la concurrence, la libre circulation des travailleurs et liberté d'établissement). Dans les compétences partagées on peut ranger des mesures prises en faveur de la protection et de la sécurité des travailleurs et des passagers. D'autres domaines ressortent des Etats et l'UE cherche à promouvoir l'harmonisation (fiscalité), de soutien au titre de la cohésion économique et sociale ou du financement des RTE-T (Réseaux transeuropéens de transport) institués par le Traité de Maastricht (1992). A ce titre, les transports offrent un miroir grossissant des processus institutionnels européens d'une intégration à plusieurs vitesses.

### **Interroger la politique communautaire des transports à l'aune des tentatives antérieures d'intégration**

Dans une Europe en voie d'unification, le soubassement du système de transports n'en conserve pas moins de très fortes composantes nationales et intergouvernementales. La réalité demeure très largement fondée sur des données étatiques héritées et toujours actives. La référence à la construction d'un espace transnational des circulations est un acquis de la seconde moitié du XIXe siècle. Cette « *intégration avant l'intégration* » (Krüger, 2005) s'inscrit aussi dans des contextes économiques, politiques et idéologiques différents mais non sans affinités avec la situation actuelle. Elle compose avec des trajectoires nationales qui ont contribué à imprimer aux Etats des choix de développement voisins dans leurs objectifs mais contrastées dans leurs expressions territoriales. Le paysage européen des transports exprime à la fois un socle commun dans l'intérêt que les différents Etats ont prêté à la question des transports, mais aussi une diversité des options retenues qui renvoient à la diversité des situations géographiques, historiques, à la taille et à la position des pays dans leurs contextes continentaux. Enfin, un dernier niveau résulte de l'interaction involontaire d'abord, puis d'une coopération délibérée et de plus en plus étroite entre les Etats.

La diversité initiale a rendu difficile la convergence des buts mêmes d'une politique commune des transports, inhibant par-là durablement les conditions d'émergence effective d'actions communes, aussi longtemps du moins que le pas supranational n'a pas été franchi. Cette hypothèse nous a conduit à nous pencher de manière plus systématique sur la genèse territoriale du système des transports dans l'Europe pré-communautaire. Cela permet de mieux comprendre les conditions d'émergence d'institutions encore actives aujourd'hui et, d'autre part, de faire apparaître le cas échéant la singularité du moment communautaire dans cette histoire européenne longue des XIXe et XXe siècles.

---

<sup>22</sup> Commission européenne, site *EUROPA*, « Synthèses de la législation de l'UE , Glossaire », en ligne.

L'évolution du système de transports européens n'est pas linéaire. La tendance à l'unification dans le long terme est contrebalancée dans sa logique globale par un mouvement inverse de dés-intégration correspondant à la *guerre civile européenne* (1914 – 1945)<sup>23</sup>. Elle s'interprète aussi au sens fort d'une rupture de l'ordre public européen qui conduit à placer l'ennemi dans le non-droit afin d'avoir le droit de l'anéantir dans une montée croissante de violence entre Etats d'abord, puis contre les civils. Pour les transports, cette période est à la fois marquée par des effets de divergence croissante et de repli sur des systèmes nationaux et le maintien d'une concertation qui s'est avérée de plus en plus utopique. C'est ainsi que le projet d'intégration européenne passe aux mains d'institutions internationales issues de la Société des nations (SDN) pour en rester souvent au niveau des principes de planification et de réflexion de grandes infrastructures à vocation continentale. Mais là-encore, les différentes tentatives de coordination politiques et sectorielles ont été nombreuses, marquées par des résultats souvent partiels. Leurs successions a donné naissance à des institutions et à des pratiques assez hétérogènes selon leur fonctionnement, leur objet et leur ambition politique. Un des objets de ce travail est alors d'en établir une connaissance raisonnée.

En fonction de ces considérations et dans un sens moins restrictif, la notion d'intégration qu'elle soit économique ou qu'elle concerne les systèmes de transports peut être appliquée à un contexte européen pris plus globalement que de la seule dynamique communautaire. Nous suivons sur ce point le cadre d'analyse proposée par Gerold Ambrosius et Christian Henrich-Franke qui s'intéressent, parmi divers types d'infrastructures techniques, au processus de construction d'un système européen des transports, dynamique qu'ils font remonter au XIX<sup>e</sup> siècle (2013)<sup>24</sup>. Pour eux, la référence à la notion d'intégration dans les transports s'applique alors à considérer les différents facteurs favorisant l'atténuation, voire la suppression des disparités et des discontinuités frontalières qui sont de divers ordres, administratifs, techniques, juridiques, tarifaires ou politiques. Pour eux, l'intégration revêt deux grandes expressions : **l'interconnexion** assurant la continuité physique entre réseaux et **l'interopérabilité** assurant la continuité opérationnelle des circulations par l'adoption de standards communs. Leurs travaux ont cherché à rendre compte de manière synthétique des différents moyens qui conduisent à l'élaboration de standards favorisant aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles l'intégration internationale des industries de réseau (transports, télécommunication, services postaux, énergie). Ils débouchent notamment sur une classification des formes d'intégration politique ou économique (Fig.3).

---

<sup>23</sup> Traverso E., *A feu et à sang. De la guerre civile européenne 1914-1945*, Paris, Stock, 2007, 372 p.

<sup>24</sup> Ambrosius G., Henrich-Franke C., *Integration von Infrastrukturen in Europa im historischen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 2013, 238 p.

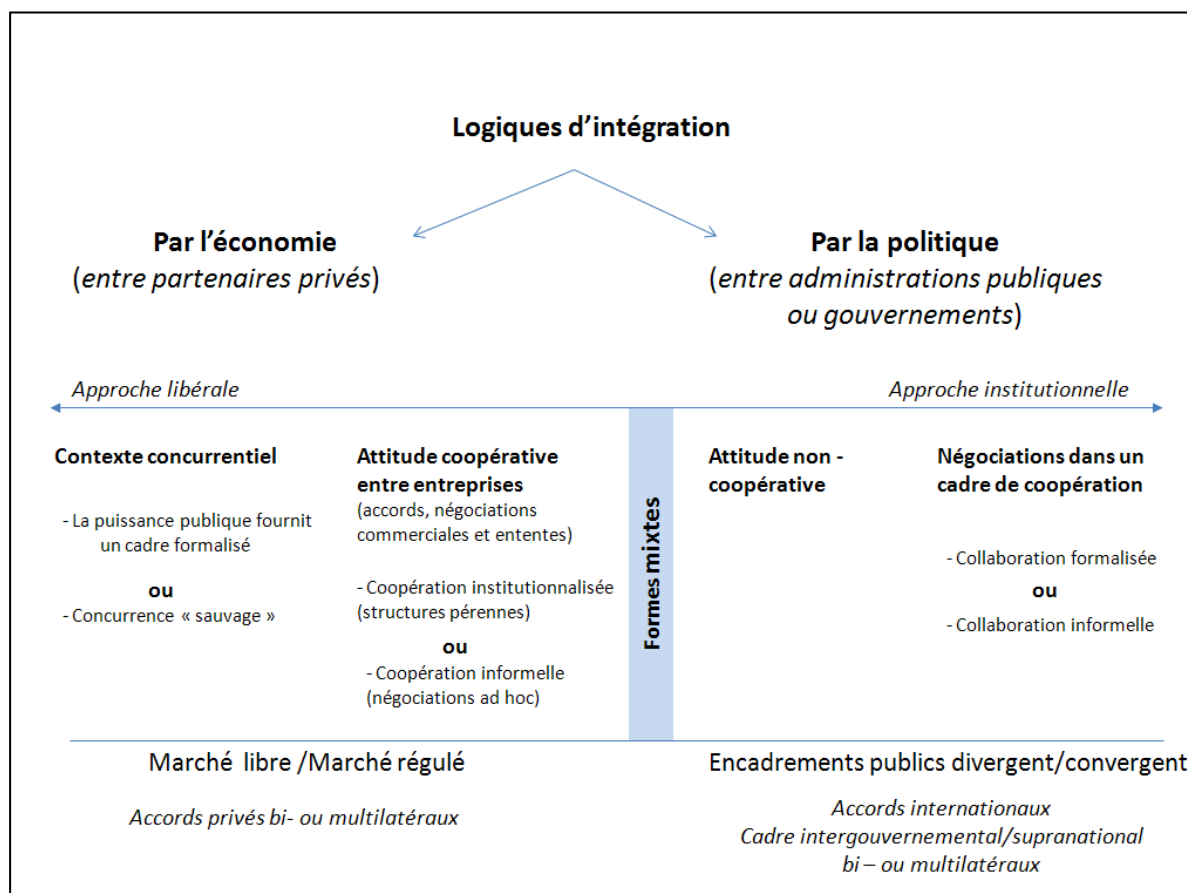


Figure 3. Les formes d'intégration européenne des entreprises de réseau XIXe – XXe siècles

Les relations de coopération peuvent alors être définies comme des accords entre acteurs sur des bases consensuelles plus ou moins formalisés. Elles peuvent éventuellement donner lieu dans ce dernier cas à des organisations pérennes, dans un cadre non-gouvernemental (type UIC) lorsqu'elles émanent d'acteurs privés ou d'administrations ferroviaires par exemple ou sur la base d'un accord interétatique (type Convention de Berne). En cas d'attitude non-coopérative, seule demeure la concurrence, médiatisée par le marché lorsqu'il s'agit d'entreprises, ou la capacité à en favoriser ou en interdire l'accès lorsqu'il s'agit d'intervention d'Etats. L'analyse fondée essentiellement sur des systèmes relationnels demeure en revanche a-spatiale. Il nous semble que cette dimension est importante pour comprendre pleinement les mécanismes en jeu. Notre ambition est alors de poursuivre l'analyse mais en montrant cette fois les enjeux d'ordre géographique mis en œuvre dans le processus d'intégration des systèmes de transport. Pour ce faire, nous en proposons **une lecture territoriale**. Par là nous entendons privilégier l'articulation de la dimension spatiale des systèmes de transport avec les enjeux de rapports politiques et institutionnels dans lesquels ils s'inscrivent. Plus qu'une simple géographie des transports européens, le propos nous conduit alors à envisager une **géopolitique des systèmes européens de transport**. Celui-ci peut s'interpréter comme le passage d'un équilibre fondé sur un rapport de force entre les Etats à une progressive institutionnalisation de leurs relations.



### Proposition de recherche : un regard croisé sur l'intégration politique des territoires et les systèmes de transport en Europe (XIXe- XXe siècles).

A ce stade, nous pouvons tenter de formuler plus précisément l'objet de la recherche. Notre questionnement s'inscrit dans le courant de la géographie et de l'aménagement portant sur l'articulation entre espaces-réseaux et territoires telle qu'elle a pu être formulée au sein du groupement de recherche Réseaux du CNRS (Offner, Pumain, 1996)<sup>25</sup>. Il s'intéresse plus particulièrement au rapport étroit que le pouvoir étatique entretient avec le système de transport en vue de la construction politique de son territoire. Nous optons donc volontairement pour une acception très restrictive et traditionnelle des notions de réseau et de territoire, en ce que nous entendons par là les réseaux de transports, notamment les infrastructures et le territoire des Etats. L'analyse prend comme terrain d'étude l'Europe de l'Ouest où des pays se sont engagés dans une construction interétatique que singularise une forte composante supranationale. Dans ce cadre, la politique européenne des transports fait l'objet d'une gestion commune croissante.

Ayant trait à un élément tangible de l'inscription territoriale du pouvoir étatique, le système de transport offre ainsi une entrée privilégiée dans la compréhension et la mise en évidence du processus de redéfinition des souverainetés nationales au sein de l'UE, processus qui se traduit souvent par des investissements matériels. **Nous nous proposons de voir jusqu'à quel point l'espace européen des transports que tendent à structurer les institutions communautaires engagent ou non un processus de reterritorialisation.** L'enjeu de l'analyse est ainsi double puisqu'il s'agit d'une part d'éclairer la nature de la construction politique de l'Union Européenne à travers l'évolution de ses systèmes de transport et d'autre part de mettre en évidence ses conséquences pratiques d'une conception et d'une gestion plus intégrée de ces derniers.

Ces deux lectures se recoupent dans le concept de **souveraineté** dans la mesure où il définit une dimension spatiale propre à un territoire où s'exerce l'autorité d'un pouvoir politique éminent et qu'il justifie en droit le partage des compétences, notamment dans le domaine des transports. D'autre part, le lien entre les deux approches s'opère par le fait que le système de transport peut être conçu comme un instrument d'exercice privilégié de cette autorité territoriale supérieure. Enfin, la question de la souveraineté et son éventuel partage s'inscrivent au cœur de la construction politique européenne telle s'est engagée dans la dynamique communautaire. Elle postule des mécanismes de limitation du pouvoir exclusif des Etats au profit de décisions relevant pour partie de la décision supra-étatique et pour part des démarches intergouvernementales. Mais dès le milieu XIXe siècle, des dispositifs d'intégration étaient retenus pour favoriser les échanges internationaux. Là encore, les transports sont emblématiques de cette réévaluation des rapports entre pouvoirs nationaux, relevant d'abord d'accords

---

<sup>25</sup> Offner J.-M., Pumain D. (Dir.), *Réseaux et territoires. Significations croisées*, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1996, 280 p.

intergouvernementaux bi- et multilatéraux puis mettant en jeu des mécanismes communautaires assortis de choix de concertation commune et de domaines encore réservés aux Etats-membres, selon des équilibres qui traduisent les grandes étapes de la construction européenne.

## L'ancrage théorique et disciplinaire

La construction de l'espace européen par les transports est susceptible d'intéresser différents champs scientifiques : les sciences politiques, l'économie, le droit, ainsi que la géographie et l'histoire. Sur un plan théorique, le travail croise les acquis de la géographie des transports avec une analyse politique de la construction européenne dont il mobilise les concepts. La grille d'analyse retenue s'inscrit dans le temps. Notre recherche s'intéresse en effet à un processus qui met en jeu des objets dont l'évolution est lente, qu'il s'agisse d'objets plus matériels que sont les véhicules et les infrastructures comme les constructions plus abstraites que sont les normes juridiques ou les conceptions politiques. Elle s'appuie sur les travaux de géographie historique, d'histoire politique et d'histoire des techniques. La réflexion n'est pas étrangère à la géopolitique des Etats envisagée par le prisme des relations interétatiques et sous l'angle particulier de la gestion des réseaux de transport. Son propos majeur porte toutefois sur la reconfiguration territoriale qu'impliquent la construction d'un ensemble économique régional particulier, celui de l'Union européenne. Dans le champ de la géographie des transports tel que l'ont défini les géographes canadiens des transports (Fig.1), le propos trouve ainsi pleinement sa place à la confluence de la **géographie historique** par son inscription dans le temps long, la **géographie politique** à travers les rapports de pouvoir institutionnalisés, et bien évidemment l'analyse des **systèmes de transport**, portant à la fois sur leurs dimensions matérielles et réglementaires.

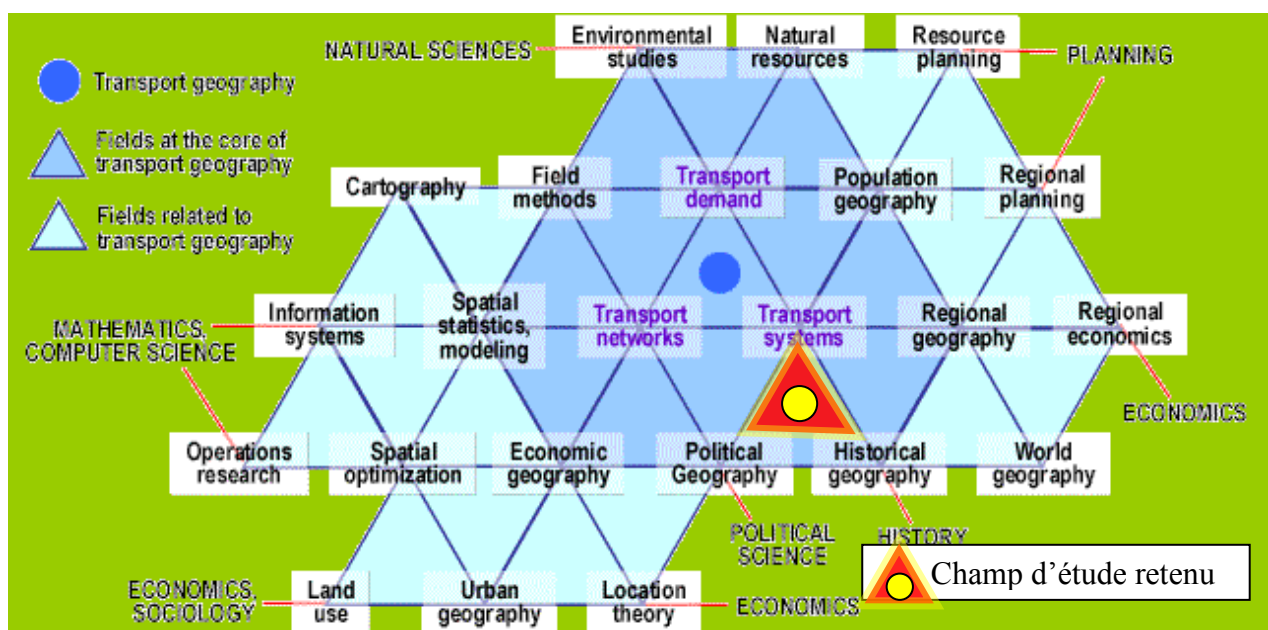


Figure 4. Positionnement théorique de la recherche dans le champ de la géographie des transports. Source: Cours de géographie des transports, [www.geog.umontreal.ca/Geotrans/fr/francais.html](http://www.geog.umontreal.ca/Geotrans/fr/francais.html) adapté de P. Haggett (2001) *Geography: A Modern Synthesis*, 4th Edition

La tâche est d'ampleur et les ramifications possibles très nombreuses, entre les champs disciplinaires concernés et la diversité des objets à analyser qui se déclinent le plus souvent selon les différents modes de transport, que vient recouper la distinction entre le fret et les voyageurs. Prise globalement dans son rapport à la gouvernance, la question de la politique communautaire des transports a été très inégalement abordée dans la réflexion des spécialistes. Au cours de nos recherches, plusieurs champs disciplinaires ont pu être mobilisés notamment en géographie (géographie des transports, géographie historique et géographie politique), les sciences politiques où une douzaine d'ouvrages de référence a été publiée sur le sujet et qui permettent de retracer assez fidèlement les grandes thématiques abordées sur le thème depuis une cinquantaine d'années, enfin les travaux des historiens des transports qui se sont récemment attachés à retracer d'intéressantes perspectives sur la mise en place des réseaux paneuropéens au cours du XXe siècle.

Les ouvrages exclusivement consacrés au thème de la politique européenne des transports sont dominants au sein d'une littérature politiste particulièrement florissante sur les questions européennes, sous des angles surtout juridiques et institutionnels. Sans doute le sujet des transports peut-il paraître trop technique ou trop secondaire pour intéresser les politistes et les juristes qui sont pourtant nombreux à travailler dans ce champ. La chronologie des parutions est significative d'un intérêt intermittent de la thématique. Sur les cinquante dernières années, deux périodes de plus fort intérêt se détachent clairement pour les ouvrages de référence. Elles correspondent globalement aux années qui ont suivi d'adoption des traités, celui de Rome (1957) et celui de Maastricht (1992). Les deux textes cardinaux de la construction européenne et les débats qui les ont accompagnés ont en effet mis en exergue l'importance des transports dans le processus d'intégration et la nécessité d'en fonder une politique cohérente. Au cours des années 1960, ce sont les ouvrages de Michelet (1961)<sup>26</sup>, Ferron (1965)<sup>27</sup>, Fischer (1968)<sup>28</sup>, Kapteyn (1969)<sup>29</sup>. Trois décennies plus tard, on assiste à une recrudescence des publications après une longue période de silence : degli Abati (1987)<sup>30</sup>, Giannopoulos et Gillespie (1993)<sup>31</sup>, Kiriazidis (1994)<sup>32</sup>, Bauchet (1993 & 1996)<sup>33,34</sup>, Bannister et Capello (1995)<sup>35</sup>, Ross (1998)<sup>36</sup>, Turro

<sup>26</sup> Michelet P., *Les transports au sol et l'organisation de l'Europe*, Payot, 1961.

<sup>27</sup> Ferron (de) O., *Le problème des transports et le marché commun*, Librairie Droz, Genève, 1965, 382 p.

<sup>28</sup> Fischer A., *L'organisation des transports dans la cadre de l'Europe des Six*, A.W. Sijthof, Leyde, 1968, 323 p.

<sup>29</sup> Kapteyn P. J., *Europa sucht eine gemeinsame Verkehrspolitik*, Collège d'Europe, Bruges, De Tempel, 1969, 446 p.

<sup>30</sup> degli Abati C., *Transport and European integration*, "The European perspectives series", Commission of the European Communities, Bruxelles, 1987, 229 p.

<sup>31</sup> Giannopoulos G. & Gillespie A. (Dir.), *Transport and Communication Innovation in Europe*, London: Belhaven Press, 1993.

<sup>32</sup> Kiriazidis, T., *European transport: problems and policies*, Aldershot, Avebury, 1994, 127 p.

<sup>33</sup> Bauchet P., Rathery A., *La politique communautaire des transports*, La documentation française, Paris, 1993, 76 p.

<sup>34</sup> Bauchet, P. *Les transports de l'Europe : la trop lente intégration*, Economica, Paris, 1996, 240 p.

<sup>35</sup> Bannister D., Capello R., Nijkamp P. (Ed.) *European Transport and Communications Networks: policy evolution and change*, Wiley, London, 1995.

<sup>36</sup> Ross John F.L., *Linking Europe: Transport Policies and Politics in the European Union*, Greenwood Publishing Group, 1998, 266 p

(1999)<sup>37</sup>, Stevens (2004)<sup>38</sup>, Grard (2004)<sup>39</sup>, Decoster-Versini (2009)<sup>40</sup>. Les publications sur le thème ont aujourd'hui atteint un nouveau point bas éditorial. Dans les deux périodes fastes, les auteurs qui ont suivi le processus durant quelques années ne manquent pas de souligner dans leurs analyses les avancées trop partielles en regard des enjeux et des ambitions initiales. Une situation paradoxale qu'éclaire John F.L. Ross (1998)<sup>41</sup> en opposant les attentes à ce que nous serions tentés de caractériser comme les lourdeurs territoriales, à savoir les enjeux politiques de pouvoir et les contraintes propres à des systèmes techniques, deux dimensions à portée territoriale et dont doit mettre en perspective l'approche géographique : « *Transport questions pervade the European discourse even while policy progress has been fitful, perennially caught in the crosscurrents of high expectations and bottom-heavy political and industry reality* ».

Dans le cadre français, les géographes des transports n'ont pas manqué de s'attacher à la question dans une perspective européenne, mais sans que celle-ci soit forcément au centre de leur propos. La question de la mise en relation entre l'espace européen et les transports intéresse de longue date cette communauté comme le rappellent les travaux précurseurs d'Etienne Juillard (1968)<sup>42</sup> sur l'espace rhénan, les recherches d'André Vigarié (1964)<sup>43</sup> sur les espaces portuaires et ceux d'André Fischer (*op. cit.*, 1968) qui portaient plus explicitement sur la politique européenne des transports de la CEE à 6. Les manuels classiques de la géographie des transports ont mis en relation la congruence des infrastructures de transport et la redéfinition des frontières étatiques, notamment en Europe centrale et orientale (Wolkowitch, 1973)<sup>44</sup>, (Rey, 1991)<sup>45</sup>, (Thorez, Kunth, 2007)<sup>46</sup>. Les travaux les plus récents sur les dynamiques européennes ont surtout envisagé la question sous l'angle des effets de la libéralisation pour le transport ferroviaire et aérien, notamment les compagnies aériennes *low cost* (Pierre Zembri 2007)<sup>47</sup>, (Frédéric Dobruszkes, 2007)<sup>48</sup>, par la mesure de l'accessibilité (Laurent Chapelon, 2004)<sup>49</sup> ou encore à

<sup>37</sup> Turro M., *Going trans-European. Planning and financing transport networks for Europe*, Pergamon, Amsterdam, 1999, 378 p.

<sup>38</sup> Stevens H., *Transport policy in the European Union*, Palgrave, Houndmills, 2004, 276 p.

<sup>39</sup> Grard L., *L'Europe des transports*, Actes du colloque d'Agen 7 et 8 octobre 2004, La Documentation française, 857 p.

<sup>40</sup> Decoster F., Versini F., *UE : la politique des transports. Vers une mobilité durable*, La documentation française, Paris, 2009, 154 p.

<sup>41</sup> Ross J., *op. cit.*, p.3.

<sup>42</sup> Juillard E., *L'Europe rhénane. Géographie d'un grand espace*, Paris, A. Colin, 1968, 292 p.

<sup>43</sup> Vigarié A., *Les grands ports de commerce de la Seine au Rhin. Leur évolution devant l'industrialisation des arrière-pays*, Thèse de doctorat d'Etat André Vigarié, SABRI, 1964, 714 p.

<sup>44</sup> Wolkowitch M., *Géographie des transports*, Armand Colin, Paris, 1973, p.6.

<sup>45</sup> Rey V., "Borders vs. networks in eastern central Europe", in *Flux*, Janv. – Mars 1991.

<sup>46</sup> Thorez P., Kunth A., « Frontières et transport, frontières de transport : continuités, mutations et transition entre l'Ouest et l'Est de l'Europe », in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Hors-série 2007, « La Russie, Géographie des territoires », pp. 89-120.

<sup>47</sup> Zembri P., *Pour une approche géographique de la déréglementation des transports*, Habilitation à diriger des recherches, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, 1997.

<sup>48</sup> Dobruszkes F., *Géographie de la libéralisation du transport aérien passagers en Europe*, Thèse de géographie, Université libre de Bruxelles, 1997.

travers la redéfinition des compétences et l'adaptation des gestionnaires d'infrastructures (Jean Debie, 2010)<sup>50</sup>. D'autres géographes ont plus porté leur regard sur les espaces transfrontaliers, lieux privilégiés d'observation de la restructuration des systèmes de transport et de l'évolution de leur gouvernance territoriale (Jouve, 1992)<sup>51</sup>, (Beyer, 2007, 2008) (Reitel, 2010)<sup>52</sup>. Des thèses récentes ont mis en lumière la confrontation des discours politiques aux différents échelons territoriaux, que ce soit Kevin Sutton pour les Alpes (2011)<sup>53</sup> ou Eloïse Libourel<sup>54</sup> pour l'arc méditerranéen. Bien souvent la comparaison de l'évolution des réseaux nationaux soumis à des règles communes et les stratégies des acteurs l'emporte dans l'analyse sur la dimension proprement européenne de la construction d'un système intégré.

Au-delà des spécialistes des transports, géographes et aménageurs attachés aux questions européennes ont privilégié dans leurs approches la politique de cohésion et ont souvent centré leurs réflexions sur l'élaboration et les retombées du SDEC (*Schéma de développement de l'espace communautaire*). La dimension des politiques européennes d'aménagement reprennent des concepts et des politiques mettant en jeu des grandes infrastructures de transport comme la soulignent les travaux de Bernard Elissalde et de Frédéric Santamaria (2008)<sup>55</sup>. A l'échelle européenne, de nombreux géographes, et parmi eux des géographes français, se sont intéressés aux flux et à la mobilité en Europe, notamment dans une perspective métropolitaine<sup>56</sup>. Plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs contribué aux travaux du réseau européen ESPON (*European Observation Network, Territorial Development and Cohesion*) où l'entrée des circulations des hommes et des biens est particulièrement documentée à travers les outils et des réalisations cartographiques mesurant l'accessibilité.

Moins nombreux ont été cependant les géographes qui se sont engagés à croiser explicitement une lecture territoriale des transports avec la dynamique politique de la construction européenne. Dans les manuels, le thème fait le plus souvent l'objet d'un court chapitre illustratif dans une présentation thématique sur l'Union européenne, sans que l'approche y soit approfondie, ni même suffisamment problématisée. Roger Brunet (1991)<sup>57</sup>, Marie-Madeleine Damiens (1999)<sup>58</sup>,

---

<sup>49</sup> Chapelon L., *Les villes portuaires en Europe. Analyse comparative*, Étude réalisée pour l'Institut de recherche en stratégie industrielle et territoriale (IRSIT), Montpellier, 2004, 170 p.

<sup>50</sup> Debie J., *Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseau et territoires*, HDR, Université Paris 1, 2010.

<sup>51</sup> Jouve B., *Coopération transfrontalière et services urbains en réseaux*, Thèse, LATTIS-Université Paris-Val de Marne, 1992, 370 p.

<sup>52</sup> Reitel B., *Villes et frontières : un jeu de construction de territoires*, HDR, Université de Nanterre, 2010.

<sup>53</sup> Sutton K., « Les nouvelles traversées alpines – Entre cospatialité de systèmes nationaux et recherche d'interspatialités, une géopolitique circulatoire », université de Savoie, Laboratoire EDYTEM, 2011.

<sup>54</sup> Libourel E., *La fabrique des territoires par les réseaux ferroviaires transeuropéens : le projet de corridor méditerranéen espagnol*, thèse en cours de rédaction sous la direction de Nacima Baron-Yellès (Université Paris-Est).

<sup>55</sup> Elissalde B., Santamaria F., *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, Lavoisier TEC & DOC, Paris, 2008, 261 p.

<sup>56</sup> Notamment les travaux de Nadine Catan, Claude Grasland, Céline Rozenblatt

<sup>57</sup> Brunet R., *Vers des réseaux transeuropéens*, GIP Reclus, Montpellier, 1991, 15 p.

<sup>58</sup> Damien M.-M., *La politique européenne des transports*, Coll. Que sais-je ? PUF, Paris, 1999. 123 p. ; 18 cm.

Jean-Jacques Bavoux et Jean-Bernard Charrier (1994)<sup>59</sup> ainsi que Jean Ollivro (2000)<sup>60</sup> font néanmoins figure d'exception. L'essentiel de la réflexion porte cependant sur les infrastructures comme armature de l'espace européen. Il s'agit alors d'en dégager des points forts et des éventuelles régularités (Brunet) ou d'envisager les facteurs de diversité permettant d'opérer une approche selon une typologie régionale des réseaux (Bavoux et Charrier). L'analyse portée par Jean Ollivro apporte une dimension supplémentaire à la réflexion en envisageant la structuration des réseaux de transport dans un processus d'adaptation à une réalité politique constituée ou en voie de constitution. Il établit une correspondance entre la morphologie du réseau et l'expression du pouvoir territorial qui s'y exerce. La seconde entrée proposée par cet auteur et dans laquelle s'inscrit également la présente recherche, est celle des infrastructures de transport comme un instrument constitutif d'un pouvoir qui s'imprime dans l'espace pour organiser un territoire (Dupuy 1987)<sup>61</sup>. Il en constitue dès lors une manifestation extérieure qui permet de révéler un projet territorial. L'infrastructure de transport est ainsi support idéal pour interroger la géographie du pouvoir (Raffestin, 1980)<sup>62</sup>. Avec ces chercheurs, notre réflexion s'inscrit dans le prolongement des débats et des réflexions engagées dans le groupement de recherche *Réseaux* du CNRS autour de la trilogie espace-réseau-territoire autour des équipes de Gabriel Dupuy, Jean-Marc Offner et Denise Pumain (*op. cit.*, 1996), tout en l'infléchissant vers la science politique. Les travaux du LATTS (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés) auquel nous avons pu être associé dans nos recherches de doctorat et tout particulièrement sur les réseaux de transport ont beaucoup nourri et guidé l'orientation du propos qui est développé ici. Dans une perspective plus volontairement politiste et historique, la présente contribution cherche à approfondir et à systématiser cette approche appliquée à la construction territoriale de l'Europe. En s'appuyant sur la notion centrale en géographie du couple territoire/réseau, elle propose une lecture à la fois synthétique et critique de la construction d'un espace européen des transports dans le temps long.

L'approche en géographie politique et en géopolitique (cette dernière étant plus attachée à la fois à l'Etat comme acteur de référence et plus orientée vers des questions de stratégie), accordent une place de choix au système de transport dans l'analyse du fonctionnement des territoires. Les questions du quadrillage interne et de la projection externe pour le contrôle de grandes routes de commerce et des axes de pénétration militaires sont aussi anciennes que les analyses dans le domaine. Dès 1923, Albert Demangeon<sup>63</sup> montrait le rôle central des routes impériales dans la domination coloniale britannique. La thématique des réseaux de transport est également traitée de manière systématique par Jean Gottmann (1952)<sup>64</sup>. Claude Raffestin

---

<sup>59</sup> Bavoux J.-J., Charrier J.-B., *Transports et structuration de l'espace dans l'Union européenne*, Masson géographie, Paris, 1994, 220 p.

<sup>60</sup> Ollivro J., *L'homme à toutes vitesses. De la lenteur homogène à la rapidité différenciée*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2000.

<sup>61</sup> Dupuy G., *Systèmes, réseaux et territoires*, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 1985,

<sup>62</sup> Raffestin C., *Pour une géographie du pouvoir*, LITEC, Paris, 1980, 249 p.

<sup>63</sup> Demangeon A., *L'empire britannique. Etude de géographie coloniale*, Armand Colin, 1923, 280 p.

<sup>64</sup> Gottmann J., *La politique des Etats et leur géographie*, Armand Colin, Paris, 1952, 670 p.

(1980)<sup>65</sup> offre une formule synthétique lorsqu'il suggère que « *tout réseau est une image du pouvoir ou plus exactement du ou des acteurs dominants. <Il> révèle, au même titre que les maillages et l'implantation des points, une maîtrise de l'espace, en fait une maîtrise de l'enveloppe spatio-temporelle* ». Dans une approche plus contemporaine et plus attentive aux mécanismes institutionnels au sein de l'Union européenne, Michel Foucher<sup>66</sup> et Jean-François Drevet<sup>67</sup> comptent parmi les contributeurs les plus attentifs aux modalités de la construction d'un territoire européen, sans qu'ils aient toutefois abordé de manière approfondie la place des transports dans la politique communautaire.

Par ailleurs, la géographie politique en tant que discipline connaît un renouvellement important de ses thématiques. Elle a largement abandonné l'expression consacrée du pouvoir d'Etat dont elle était à juste titre soupçonnée d'endosser les représentations, pour des expressions plus critiques, notamment à partir de son renouvellement sous la contrainte de l'évolution du contexte global (immigration, terrorisme etc.) et de la technologie (biométrie, contrôle des frontières). La prolifération des contributions scientifiques sur le thème depuis une dizaine d'années fait écho aux angoisses d'une opinion publique, notamment américaine que de tels thèmes préoccupent au plus haut point. Les problématiques engagées élargissent les questions des rapports de force et l'analyse des relations internationales en questionnant l'usage de la violence, la légalité et la légitimité des pratiques étatiques dans une relation à l'individu. L'unicité de la souveraineté et le primat du territoire est réexaminé sous un angle critique (Agnew, 2005)<sup>68</sup>. Les travaux de l'*Association of Borderlands Studies* et les contributions des colloques BRIT (*Border Regions in Transition*) en offrent un assez fidèle panorama. De nombreux travaux portent désormais sur la relation entre individu et population d'un côté et pouvoir des Etats de l'autre, plutôt que sur la relation entre Etats dans une approche classique, plus proche des relations internationales.

Le questionnement de nombreuses recherches se structure autour de la notion de souveraineté et à partir de lieux géographiquement et socialement marginaux, des « *zones grises* » du pouvoir contemporain, en position d'enclave (prisons, espaces insulaires, espaces maritimes, zones de frontières) (Mountz, 2013)<sup>69</sup>. Soumis à des contraintes spécifiques, de tels lieux se trouvent à l'écart à la fois du regard public et des formes de contrôle démocratique. Elles favoriseraient des modalités émergentes de pouvoir que l'Etat exerce sur les individus, pratiques qui bien que marginales seraient susceptibles de se diffuser sur l'ensemble du territoire et des populations. Les analyses questionnent ces espaces de non-droit et leur légitimité en étudiant plus particulièrement leur localisation et les dispositifs spatiaux qu'ils mettent en œuvre dans leur

---

<sup>65</sup> Raffestin C., *ibid.*

<sup>66</sup> Foucher M., *La République européenne. Entre histoires et géographies*, Belin, Paris, 1999, 138 p.

<sup>67</sup> Drevet J.-F., *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Belin, 2008, 285 p.

<sup>68</sup> Agnew J., "Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary", in *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 95, 2.2005, pp. 437–461.

<sup>69</sup> Mountz A., « Political geography I: Reconfiguring geographies of sovereignty », in *Progress in Human Geography*, 37 (6), pp. 829 – 841.

fonctionnement. Les camps d'internement de l'armée américaine à Guantanamo et Abu Ghraib sont à ce titre devenu exemplaires.

Le croisement de ces approches critiques du pouvoir avec la géographie des transports se fait naturellement dans les recherches sur la gestion des nœuds de transport (ports, aéroports et passages aux frontières) appréhendées à diverses échelles et soumises à la gestion de différentes formes de clandestinité (migrants illégaux, circuits parallèles), mais aussi la construction d'une spatialité aéroportuaire plus ordinaire confrontant la perception d'un espace singulier et son mode de gestion (Frétiigny, 2013)<sup>70</sup>. Les questions sur l'exercice légitime du pouvoir passent alors par l'analyse des délimitations d'espaces et de leurs juridictions respectives, des contraintes liées à l'encadrement des flux hétérogènes qui se croisent dans ces lieux ainsi que par les pratiques et les représentations qui en découlent.

Mais la redéfinition de la souveraineté des Etats analysés sous l'angle des systèmes de transport peut aussi mettre aussi en jeu un autre versant, généralement moins spectaculaire, dans une relation non pas entre individu et dispositif d'un pouvoir administré, mais entre entités étatiques. Il correspond aux négociations autour de la redéfinition de l'exercice du pouvoir que met en place le droit international et tout particulièrement sous ses formes les plus avancées d'engagement des Etats au profit d'institutions dotées d'un caractère supranational. Appliquée au cas européen, cette analyse propose une lecture à la fois synthétique et critique de la construction d'un espace européen des transports. Telle est l'orientation que nous avons retenue pour notre recherche.

Dans notre démarche, une place importante revient aux travaux des historiens qui ont abordé récemment cette problématique. Ils font état de modalités successives d'intégration institutionnelle qu'ils replacent dans leur contexte politique et technique. Ce regard est essentiel pour bien comprendre la mise la singularité, mais aussi les héritages que porte la politique européenne des transports actuelle. Elle permet en outre de mieux comprendre le fonctionnement des dispositifs matériels et juridiques qui continuent à structurer l'espace européen des transports contemporain. L'accent est alors mis sur les dimensions institutionnelles et politiques, laissant au second plan les lectures plus spatiales des phénomènes étudiés.

Dans ce domaine, les équipes d'historiens allemands et néerlandais ont largement renouvelé le champ en initiant depuis quelques années de passionnantes recherches. A la suite de Andrea Giuntini, Albert Carreras et Michèle Merger (1995)<sup>71</sup>, leurs recherches permettent d'inscrire la question des transports et des mobilités dans une perspective comparatiste et transnationale, alors que le champ avait longtemps été cantonné à des horizons socio-économiques dans une

---

<sup>70</sup> Frétiigny J.-B., *Les mobilités à l'épreuve des aéroports : des espaces publics aux territorialités en réseau. Les cas de Paris Roissy-Charles-De-Gaulle, Amsterdam Schiphol, Francfort-sur-le-Main et Dubai International*, Thèse de géographie, Paris 1, déc. 2013, 658 p.

<sup>71</sup> Merger M., Carreras A., Giuntini A. (Dir.), *Les réseaux européens XIXe-XXe siècles. Quels enjeux ?*, Ouest Editions, Nantes, 1995, 431 p., p. 14



perspective surtout nationale. Les travaux menés au sein du groupe d'historiens d'Eindhoven autour d'Erik van der Fleuten et Johan Schot parlent d'une « intégration masquée de l'Europe » (*Hidden integration of Europe*) (Misa, Schot, 2005)<sup>72</sup>, plus volontiers sur la période de l'Entre-deux Guerres. L'équipe de l'institut de recherche en économie régionale européenne (*Institut für Europäische Regionalforschungen*) à l'université de Siegen en Rhénanie-Westphalie s'est structurée autour de Gerold Ambrosius, Hans-Liudger Dienel, Christian Henrich-Franke et de Guido Thiemeyer. Elle adopte une lecture comparatiste entre les tentatives d'intégration de deux périodes phares, celle précédant la première et celle suivant la Seconde Guerre mondiale (Ambrosius et Henrich-Franke, 2013). De fait, cette approche complète assez étroitement les travaux de leurs collègues néerlandais. En France, le débat semble avoir moins retenu l'attention des chercheurs depuis les travaux de Michèle Merger, même si notre analyse a pu s'appuyer sur la remarquable synthèse de Georges Ribeill sur l'interopérabilité ferroviaire en Europe (2005)<sup>73</sup>.

### Problématique et structure du document.

La question centrale est bien de comprendre dans quelle mesure l'espace européen des transports permet de « faire territoire ». L'expression « *faire territoire* » s'applique dans la perspective que nous avons retenue aux entités étatiques et non pas aux individus comme peuvent l'envisager d'autres recherches en géographie des transports, plus liées à la question des mobilités. Dans cette acception, « faire territoire » renvoie simultanément à plusieurs modalités d'appropriation et de construction de l'espace par les Etats qu'il faudra prendre en considération : la prise de contrôle politique d'un espace par un de ses instruments de pilotage que sont les infrastructures, l'établissement d'un marché comme espace de libre circulation des biens, enfin en favorisant les circulations des hommes et en favorisant les contacts interpersonnels, faire d'une population une communauté. L'histoire politique des transports en Europe est marquée par différents régimes dans leurs dimensions territoriales. Ils sont liés à l'évolution technologique des transports mais plus encore aux systèmes politiques successifs dont elles sont le reflet. La méthode suivie consiste à mettre en avant et analyser des moments et des structures-clés du système de transport. A travers ces figures émergentes, il s'agit de mettre en lumière les termes de ces constructions territoriales aussi bien dans leurs contextes nationaux qu'europeens. L'enjeu est bien de comprendre comment se noue dans des dispositifs spatiaux spécifiques (et c'est là tout l'apport de l'analyse géographique) un lien durable entre les enjeux techniques, les contraintes politiques et les démarches d'institutionnalisation. Ce sont donc à partir de ces moments fondateurs et de leur ancrage territorial que nous chercherons à rendre compte de l'évolution du système européen des transports.

---

<sup>72</sup> Misa, T.J. & Schot, J.W. (2005). « Inventing Europe: technology and the hidden integration of Europe », *History and Technology*, 21(1), pp. 1-19.

<sup>73</sup> Ribeill G., « Histoire de l'interopérabilité des chemins de fer européens ou les heurs et malheurs d'un enjeu majeur », séries d'articles parus dans *Chemins de Fer* à partir du n°495, 2005/6

Dans cette perspective, nous avons structuré notre analyse autour de trois projets territoriaux qui font écho à une lecture diachronique et à une intégration graduelle des projets de transport dans une perspective européenne. Elle éclaire trois manières de faire territoire par les transports :

- **Faire territoire séparément**, moment qui correspond à la mise en œuvre des réseaux de transport dans la perspective de structuration de l'Etat-Nation ;
- **Faire territoire en interaction**, moment qui renvoie aux premières éléments de cogestion et de souci d'interopérabilité sur le mode de la coopération intergouvernementale ;
- **Faire territoire ensemble**, moment qui rend compte des étapes successives et des réalisations de la mise en œuvre d'une politique commune des transports.

Précédée par une réflexion conceptuelle sur la notion centrale de souveraineté dans sa composante territoriale, chacune de ces étapes correspond à une partie de l'ouvrage :

**La première partie : le transport est-il un vecteur décisif de l'unification politique des Etats européens ?** pose les bases conceptuelles de notre réflexion. Dans cette perspective, la notion de souveraineté est définie comme le concept régulateur susceptible d'analyser les processus et les enjeux de la recomposition de l'espace européen. Confrontée aux notions de territoire et de marché, la souveraineté va permettre de cerner plus précisément la dynamique de la construction territoriale de l'Europe dans ses différentes dimensions. Car si les trois termes sont chacune centrales pour les approches des sciences juridiques et politiques (souveraineté), des sciences économiques (marché) et de l'aménagement et de la géographie (territoire), elles ont jusque-là rarement été mises en regard. Cette démarche qui semble féconde pour analyser le système de transport n'est pas sans embûches. D'une part, les notions ont donné lieu à de multiples développements qu'il serait hors de notre portée de vouloir synthétiser ici. D'autre part, elles ont elles-mêmes une historicité propre dont il faut impérativement tenir compte. La démarche a donc consisté à rapprocher deux à deux les notions pour constituer une grille d'analyse propre à éclairer l'évolution des systèmes de transport dans une perspective européenne. Elle fixe ainsi le cadre de référence aux analyses qui suivront et chercheront à inscrire de manière équilibrée le système de transport dans cette perspective conceptuelle.

**La deuxième partie : la genèse nationale des systèmes de transport en Europe** approfondit la réflexion sur le rôle attribué aux systèmes de transport dans leur fonction d'intégration politique. Les trajectoires de la construction des Etats européens à la suite de Charles Tilly (1990)<sup>74</sup> et des théories du *State building* (Rokkan, 1973)<sup>75</sup> traduisent à la fois une convergence globale mais aussi des trajectoires très diversifiées dans chacun des pays. Il s'agit, à travers l'approfondissement de quatre systèmes territoriaux ouest-européens contrastés, de mettre en regard la construction des logiques politiques et l'évolution des dispositifs de transport associés.

---

<sup>74</sup> Tilly C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe (990 – 1990)*, Aubier, 1990, 431 p.

<sup>75</sup> Stein R., *Building states and nations*, International Social Science Council, Sage, London, 1973. Vol.1.

L'analyse portera ainsi sur l'émergence de l'Etat-nation et de ses effets sur la structuration de la territorialité des transports. Toutefois, bien qu'occupés à construire leur propre territorialité, les systèmes nationaux de transport ne sont pas restés autocentrés comme le décrivent trop souvent les histoires nationales. Il s'agit de montrer quelles interactions ont conduit à mettre en place au long des deux derniers siècles un système de coopération et de compétition qui a durablement structuré les systèmes de transport dans l'espace européen, préfigurant les acquis ultérieurs. Là encore, l'évolution est loin d'être réductible à un modèle unique, traversé à la fois par les logiques nationales spécifiques et par les alternances des courants de pensée portées par les idéologies libérales ou les replis protectionnistes. Ce développement propose de manière plus conceptuelle un retour sur la question de la souveraineté et de son rapport avec construction des territoires par les transports. Le thème n'est d'ailleurs pas sans écho avec la première partie, dans la mesure où elle questionne la place du transport dans la construction de l'Etat national et la transférabilité implicite de ce mécanisme à la construction européenne.

**La troisième partie : les héritages inter- et transnationaux, l'Europe des transports avant les Communautés** s'intéresse aux projets et aux institutions qui ont précédé les réalisations communautaires et dont certains acquis sont toujours présents dans le paysage européen. Les historiens néerlandais et suédois ont récemment initié d'éclairantes recherches sur la planification des grandes infrastructures qui ont émergé au lendemain des deux conflits mondiaux et trouvent leurs racines dans la période d'internationalisation qui marque le deuxième tiers du XIXe siècle. Ils montrent notamment que les projets, même non-réalisés, constituent de fait les prémices d'une solidarité européenne longtemps sous-évaluée. A la suite de Giuntini, Carreras et Merger (1995)<sup>76</sup>, leurs recherches permettent d'inscrire la question des transports et plus globalement des mobilités dans une perspective comparatiste et transnationale, alors que le domaine avait longtemps été cantonné à des horizons nationaux. Leurs analyses permettent de montrer que l'Europe des transports est bien antérieure à 1957. L'Entre-deux Guerres et l'immédiat après-guerre ont été riches de projets définis par les techniciens et les institutions qui ont jeté les bases des premières planifications transnationales. Sur ce thème, des recherches ont été menées au sein du groupe d'historiens d'Eindhoven autour d'Erik van der Fleuten et Johan Schot (Misa, Schot, 2005)<sup>77</sup>. Animées d'une dynamique propre, les institutions en charge des questions de transport autour de la SDN puis de l'ONU ont œuvré durablement à l'élaboration d'accords politiques, de codes communs et à l'étude des premières formes d'interopérabilité. Dans cette perspective, elles se démarquent du cadre des institutions ferroviaires nées dans les années 1880 sous l'impulsion suisse, pour lesquelles l'empreinte des Etats restait prépondérante. De même après 1945, les Etats-Unis poussent les pays européens à une collaboration multilatérale plus étroite et suscitent des réflexions qui, si elles ne trouvèrent guère d'échos immédiats, influencèrent les schémas paneuropéens ultérieurs. Dès cette époque, l'intégration

---

<sup>76</sup> Merger M., Carreras A., Giuntini A. (Dir.), *Les réseaux européens XIXe-XXe siècles. Quels enjeux ?*, Ouest Editions, Nantes, 1995, 431 p., p. 14

<sup>77</sup> Misa, T.J. & Schot, J.W. (2005). « Inventing Europe: technology and the hidden integration of Europe », *History and Technology*, 21(1), pp. 1-19.

européenne des transports passe par l'harmonisation technique et commerciale. L'héritage institutionnel est riche depuis la Commission Centrale de Navigation sur le Rhin (CCNR) dont la création remonte à 1815, l'Union Internationale des Chemin de fer (UIC) en 1922, l'Union internationale des transports routiers (IRU) en 1948 ou encore Eurocontrol en 1960, dans le transport aérien. Avec l'extension géographique de l'Union et la communautarisation croissante de la politique européenne des transports, le cadre d'exercice traditionnel de ces structures se trouve de plus en plus pris en charge par les institutions de l'UE ainsi que des diverses agences européennes et poussent à une clarification de leurs fonctions respectives.

**La quatrième partie : entre co-souveraineté et marché unique**, porte sur le projet et la lente maturation d'une politique communautaire en dressant le bilan de la politique européenne des transports à partir de la situation actuelle. Elle en présente les acquis et les limites ainsi que les principaux enjeux. Cette approche conduit à analyser, derrière le discours européen apparemment consensuel de la Commission, l'existence de clivages politiques et termes de la négociation au sein de l'UE. Lorsqu'on aborde la construction européenne, l'analyse conduit inévitablement à revenir aux fondements juridiques de la légitimité, c'est-à-dire aux traités et à leur interprétation. Ces deux éléments conditionnent très largement le champ de compétence et éclairent la prise de décision. Il faut parallèlement revenir aux tensions politiques qui traversent le dispositif juridique entre les institutions communautaires et les Etats-membres et entre les Etats-membres entre eux pour faire valoir des conceptions divergentes du rôle des Etats et des institutions européennes. Dans cette perspective, la question des transports conduit à s'interroger et à éclairer l'orientation des mécanismes de pouvoir au sein des institutions européennes et d'en relire la dynamique à partir des théories de l'intégration.

## 1. Le transport est-il un vecteur décisif d'unification politique ?

### Les transports, instrument privilégié de la souveraineté territoriale

La souveraineté telle que la conçoivent les juristes du droit public fonde l'autorité suprême de l'Etat, tant à l'extérieur vis-à-vis des autres puissances par rapport auxquelles elle pose sa non-dépendance du moins dans le droit, qu'à l'intérieur, où elle fonde l'autorité publique vis-à-vis de ses citoyens (Dussouy, 2007)<sup>78</sup>. Les deux aspects sont généralement assimilés dans la définition classique de la souveraineté comme le droit exclusif d'exercer une autorité sur une zone géographique et sur une population données. La souveraineté a donc une dimension proprement territoriale. Dans cette perspective, le système de transport a été et demeure précisément pour l'Etat un des instruments d'exercice de cette autorité politique qu'elle peut alors exercer elle-même ou choisir de déléguer. Les transports et le contrôle direct ou indirect qu'ils offrent sur les mobilités lui assure un moyen puissant d'agir dans les territoires. Par la polyvalence même de leurs usages, les transports expriment les multiples modalités d'intervention du politique dans l'organisation de l'espace et sur les sociétés qui y résident : que les mesures servent à répondre aux besoins de déplacement des personnes, qu'elle correspondent à des intérêts économiques, qu'elles relèvent des impératifs de défense, de la recherche d'équilibre entre espaces régionaux ou encore, comme c'est de plus en plus le cas, de considérations environnementales, selon une liste qui est loin d'être exhaustive. La construction historique des Etats, notamment des Etats européens a ainsi pu s'appuyer sur la maîtrise croissante des réseaux de transport pour construire leurs territoires et y asseoir les modalités d'exercice de leur pouvoir. Si la notion de souveraineté est spontanément associée à la notion de contrôle, elle revêt aussi bien d'autres dimensions comme en atteste l'idée de service public ou plus généralement la nécessité d'investir dans la réalisation des infrastructures de transport onéreuses ou présentant un taux de retour sur investissement peu attractif ou trop long pour l'initiative privée.

Les modalités d'exercice de la souveraineté ne sont pas une donnée immuable. Leurs contours et leurs prérogatives n'ont cessé d'évoluer depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, date à laquelle la notion est théorisée, sous l'influence conjuguée des évolutions politiques et technologiques. Dans les transports, deux grandes formes d'adaptation peuvent être mises en avant : l'intensification et l'ajustement. La première est illustrée par la construction du territoire français marqué par l'enrichissement progressif des transports dans une perspective territoriale : d'une vocation initialement fiscale puis militaire, l'Etat y attache par la suite des objectifs de développement économique et la réalisation d'infrastructures techniques homogènes. Enfin, il lui assigne des ambitions d'aménagement et d'équilibre du territoire. Le second cas est facilement illustré par les Etats d'Europe centrale et orientale pour lesquels l'adaptation des réseaux de transport est rendue nécessaire par la redéfinition de leurs frontières suite à d'importants bouleversements géopolitiques qui les ont poussés à repenser la connectivité de leurs réseaux.

---

<sup>78</sup> Dussouy G., *Les théories de l'interétatique. Traité de relations internationales (II)*, L'Harmattan, 2007, 351.

Nombreux sont à ce sujet les travaux des historiens et des géographes qui rappellent la montée en puissance parallèle de la structuration des réseaux de transport et de l'adoption de mode de transports performants avec la structuration et le renforcement des Etats nationaux. Toutefois, l'adaptation des réseaux de transport demeure très progressive et se traduit par un décalage l'affirmation d'une entité politique et le développement d'infrastructures de transport. En effet, l'adaptation de réalités ancrées qui correspondent à des investissements lourds demande du temps et l'ajustement nécessaire laisse perdurer des dispositifs territoriaux antérieurs quand bien même les raisons politiques qui les ont produits ont disparu. Un réseau de transport compose donc de manière dialectique sa relation à l'Etat et à son territoire dont il n'est qu'imparfaitement l'image.

### **Souveraineté(s) : de l'Etat-nation à l'Union européenne**

La construction européenne est généralement considérée comme le progressif transfert de de pouvoirs souverains des Etats nationaux qui la compose vers une structure commune de plus en plus étroitement intégrée. Cette dynamique n'est pas sans soulever un certain nombre de questions fondamentales. Quels sont les pouvoirs effectivement concernés ? Quelle régulation retenir entre les pouvoirs pour leur exercice et comment déterminer leur préséance ? Il y a aussi la forme de cette structure commune. Doit-elle être indépendante des pouvoirs des Etats et s'imposer à eux comme le défendent les fédéralistes ? Etre partagée entre deux niveaux de compétences dans le cadre d'un Etat fédéral ? Ou au contraire être exercée en commun sur la base de l'inaltérabilité fondatrice de la souveraineté nationale faisant de la construction européenne une structure internationale parmi d'autres ou reposant sur un libre engagement négocié avec une prééminence accordée aux chefs de l'exécutif des différents Etats (principe de l'intergouvernementalisme). Dans les faits, la dynamique européenne combine un peu de tous ces éléments et ne cesse de les réinterpréter dans le sens d'un lien toujours plus étroit entre les peuples et les Etats européens comme le proclame le préambule du traité de Rome. Cette articulation parfois complexe et en tout cas en perpétuelle évolution en fait pour les tenants du droit international une sorte de « monstre juridique », en fait une construction *sui generis*. Toujours est-il que la question du pouvoir politique et de sa répartition joue un rôle central, plaçant la question de la souveraineté des Etats et de son évolution au cœur des enjeux européens. La construction européenne est ainsi l'expression juridique de l'évolution d'un rapport politique. Contrairement à une idée reçue, la géographie n'est pas ici discriminante. Elle ne joue dans la construction européenne qu'un rôle second, même si la dimension territoriale du pouvoir est couramment considérée comme un élément constitutif de l'Etat moderne (Burdeau, 2004)<sup>79</sup>.

### **La souveraineté comme principe territorial**

Aussi, avant de revenir sur la redéfinition de ses contours dans une perspective européenne, il n'est pas inutile de revenir sur la notion de souveraineté pour l'inscrire dans une historicité qui

---

<sup>79</sup> Burdeau G., *L'Etat*, Coll. « Point Essais », Seuil, Paris, 2009 (1<sup>ère</sup> éd. 1970), 204 p.

traverse l'histoire de l'Europe (Picq, 2009)<sup>80</sup>. Les historiens du droit, attribuent à Jean Bodin la paternité intellectuelle du terme dans son acception moderne. Son ouvrage majeur de 1576, les *Six livres de la République*, fait de la souveraineté de l'Etat un droit suprême et originaire qui ne dépend d'aucune instance supérieure et fonde en elle-même son autorité. Le risque de dérive d'un pouvoir absolu ou arbitraire conduit à instaurer une autolimitation ou le cadre garantissant des garde-fous, ce que posait Hobbes avec le principe pour l'Etat de protection de ses citoyens, dans les faits cela peut s'établir sur la base de la tradition comme dans les systèmes d'Ancien Régime (monarchie tempérée) ou celui par l'établissement d'une constitution précédée par l'énumération de droits inaliénables.

Au Moyen-âge, des pouvoirs éminents, *regalia* ou droits régaliens étaient en principe réservés au roi comme incarnation d'un pouvoir supérieur à savoir la justice, la sécurité intérieure, et extérieure, l'impôt et la monnaie. Repris par Charlemagne de la tradition romaine, ils avaient pour la plupart été privatisés à l'époque féodale. La recomposition ultérieure de l'Etat s'est construite sur leur rattachement et sur l'imposition d'un monopole étatique dont la tradition s'est maintenue jusqu'à nous. Il s'agit du droit de rendre et de faire appliquer la justice, accorder des grâces, le droit de guerre et de paix, la sécurité intérieure, enfin le droit de battre monnaie et de lever l'impôt<sup>81</sup>. A l'époque médiévale, ces souverainetés d'abord personnelles, puis de plus en plus attachées à une structure de pouvoir qui s'autonomise s'appliquaient à des espaces spécifiques, souvent en concurrence les uns avec les autres, d'autant que chacun d'eux relevait d'autorités différentes. La montée en puissance de l'Etat moderne repose alors justement sur l'articulation de ces droits, à la fois sur un plan juridique avec l'unification des lois et l'établissement d'un système juridique et leur application à un espace donné. On retrouve là les fondements d'une progressive territorialisation du pouvoir et le fondement de ce qu'on a qualifié d'Etat territorial par opposition à l'Etat féodal. Les liens interpersonnels fondant le pouvoir temporel en conflit potentiel avec l'autorité théocratique universelle s'effacent devant le principe d'appartenance spatiale. Cela se traduit par la mise en place d'un droit unifié, l'affirmation des frontières et enfin la structuration d'un marché national. L'idée simultanée d'une autorité suprême fondée dans l'Etat et la notion d'une indépendance juridique d'Etats géographiquement séparés marquent l'avènement de l'Etat moderne comme référence dans la diplomatie européenne lors des traités de Westphalie et s'impose comme une notion évidente de l'ordre européen : « *Sovereignty is an idea of authority embodied in those bordered territorial organization we refer to as 'states' and expressed in their various relation and activities, both domestic and foreign.* » Robert Jackson (2007, p.9)<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Picq J., *Une histoire de l'Etat en Europe. Pouvoir, justice et droit du Moyen-âge à nos jours*, Les presses de Sciences Po, Paris, 2009, 611 p.

<sup>81</sup> Notion que l'on retrouve d'ailleurs toujours en France à travers l'appellation des ministères dits régaliens : Défense, Affaires étrangères, Justice, Intérieur Finances.

<sup>82</sup> Jackson R., *Sovereignty. Evolution of an idea*, Polity, Cambridge, 2007, 180 p.

L'Etat moderne est en fait le principal bénéficiaire de la confessionnalisation accélérée de l'Europe au cours du XVI<sup>e</sup> siècle<sup>83</sup>, processus qui lui permet d'imposer les bases du monopole de son pouvoir à la fois contre les pouvoirs locaux, mais aussi contre les centres traditionnels de la légitimité que sont l'Empire et l'Eglise. La rupture qu'impose la notion alors révolutionnaire de souveraineté trouve ses fondement dans la volonté de résoudre les guerres de religion, tant en interne pour Jean Bodin en 1576 que sur le plan international pour les diplomates de 1648. Le débat s'inscrit dans une histoire plus ancienne qui trouve ses racines dans les controverses théoriques et dans les stratégies politiques des princes temporels et ecclésiastiques. La nouvelle doctrine tranche ouvertement en faveur du pouvoir temporel et marque un terme à l'ordre théologico-politique antérieur. Là où les colloques religieux n'ont abouti qu'à de sanglantes impasses, l'Etat s'est imposé comme le seul en mesure de négocier et d'imposer la fin des guerres civiles sur bases confessionnelles. C'est pour lui le moyen d'asseoir son prestige face aux autres pouvoirs, d'avancer « la raison politique face aux passions religieuses (...). *En prenant l'initiative de la paix, l'Etat central et ses agents imposent aussi leurs méthodes, leurs catégories de jugement et leurs intérêts spécifiques* » (Christin, 1997)<sup>84</sup>. Pour ce faire, l'Etat favorise l'ascension des juristes, et avec eux les normes juridiques comme instances techniques de discussion et de négociation. L'analyse des paix de religion sous forme d'une *pax civilis* paix intérieure imposée et garantie par l'Etat à travers des dispositifs juridico-institutionnels. L'autre instrument de pacification est la territorialisation dont l'expression la plus fameuse est celle du principe appliqué au Saint-Empire dans le choix de la confession : « *Cujus regio, ejus religio* ». La manière dont les Etats ont respecté leurs engagements sur le long terme marque aujourd'hui encore les réalités politiques et sociales européennes.

Si l'on cherche maintenant à marquer les stades successifs que prennent l'Etat et la forme d'exercice du pouvoir, plusieurs figures peuvent être dégagées à la suite de Philip Bobbitt (2002)<sup>85</sup> (Fig.5). On s'appuie alors sur ce que l'on pourrait qualifier d'idéaltypes. Au début du XVI<sup>e</sup> siècle, le fondement de la souveraineté est encore personnel. Il porte d'abord sur le prince puis la dynastie qui est au service de l'Etat. Progressivement la figure même de l'Etat va se détacher du monarque pour se projeter dans la dimension territoriale à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle. Le pouvoir politique se préoccupe prioritairement des territoires, de la linéarisation des frontières dans une certaine indifférence aux populations. Avec l'ère inaugurée par la Révolution française, c'est le Souverain lui-même qui est redéfini, passant du monarque au peuple constitué politiquement en nation. Le principe territorial se renforce encore dans la définition de l'Etat définissant l'appartenance à la citoyenneté dans une République une et indivisible. L'Angleterre avait précédé ce transfert avec la reconnaissance d'un pouvoir aux assemblées. Repris progressivement à travers toute l'Europe, l'élargissement de sa base électorale accompagnera le

<sup>83</sup> Blaschke K., "The Reformation and the Rise of Territorial State", in Tracy J.D. (Dir.), *Luther and the Modern State in Germany*, Sixteenth Century Journal, 1986, pp. 61 – 75.

<sup>84</sup> Christin O., *La paix de religion. L'autonomisation de la raison politique au XVI<sup>e</sup> siècle*, Liber, Paris, 1997, 327 p.

<sup>85</sup> Bobbitt P., *The Shield of Achilles: War, Peace, and the Course of History*, Alfred Knopf, 2002, 919 p.



processus de démocratisation. La souveraineté s'entend désormais comme l'indépendance politique d'un territoire et d'une population.

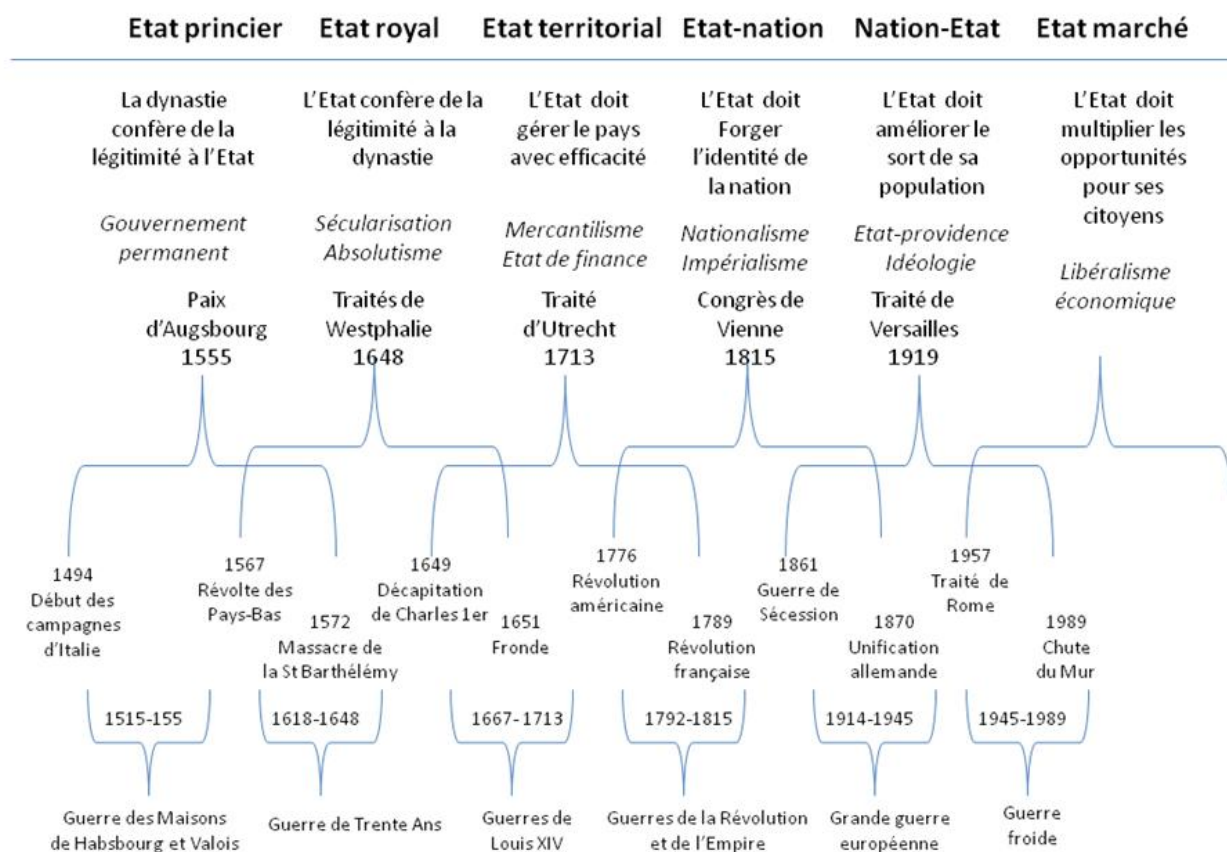


Figure 5. Principes successifs de la souveraineté des Etats européens (d'après Bobbitt, 2002)

A ce stade, l'espace reste encore le cadre d'un exercice indirect du pouvoir. A partir du XIXe siècle, on a vu que le pouvoir étatique associe de manière plus étroite la population à l'exercice du pouvoir et dans au contrôle territorial. La population et la capacité de la mobiliser devient un élément décisif de sa puissance. Partant d'un contrôle externe, formel, l'emprise territoriale de l'Etat va être croissante et contribuer à structurer et à contrôler des aspects de plus en plus variés de la vie sociale comme l'a montré Michel Foucault lorsqu'il développe le concept de biopouvoir défini comme l'encadrement politique des traits de l'être humain en tant qu'être vivant<sup>86</sup>. Celui-ci repose d'abord sur une connaissance statistique et quantifiée des populations (santé, nourriture, hygiène etc.). Ainsi, la souveraineté médiévale s'exprime d'abord par des mécanismes juridiques (poser une loi et fixer une punition), l'époque moderne a instauré un mécanisme disciplinaire (la loi est encadrée par des mécanismes de surveillance), l'époque suivante est celle du dispositif de sécurité (reposant sur le calcul d'événements probables, de

<sup>86</sup> Foucault M., *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France 1977-78*, Gallimard, Seuil, 2004, 535 p.

coûts, de statistiques). Si la discipline s'exerçait essentiellement sur le corps des individus, la sécurité s'applique à l'ensemble d'une population. « *Le souverain du territoire était devenu architecte de l'espace discipliné, mais aussi, et presque en même temps, régulateur d'un milieu dans lequel il ne s'agit pas tellement de déterminer des emplacements, mais surtout essentiellement de permettre, de garantir des circulations : circulation des gens, circulation des marchandises, circulation de l'air* ». Cette étape qui marque l'émergence de l'économie nationale comme cadre idéologique, met donc en avant le thème de la circulation et par conséquent du transport au centre de l'exercice de cette nouvelle acception de la souveraineté et du pouvoir politique. Puisant dans les sciences du vivant, le discours est aussi celui de l'échange et de la circulation un instrument majeur de « gouvernementabilité » des populations.

Dans ce contexte, la place des transports prend une toute autre dimension : à la fois dans la circulation, création de richesse et principe de gouvernabilité des populations. Les flux sont de personnes, de marchandises ou de valeurs sont perçus comme autant de vecteur de création de richesse, une garantie de l'hygiène du corps social à l'échelle de la nation. D'où l'importance des infrastructures pour raccorder les territoires ou la percée de grandes artères dans les centres urbains hérités du Moyen-âge. Elles orientent le discours et l'action politique tout au long du XIXe siècle, et avec elle l'unification des systèmes productifs et populations, meilleur garants de la puissance de l'Etat.

Il serait toutefois trompeur de ne présenter ici qu'une vision linéaire de l'évolution des Etats européens. Charles Tilly (1990)<sup>87</sup> et avant lui Stein Rokkan (1973)<sup>88</sup> ont insisté sur la multiplicité des formes gouvernementales en concurrence à l'aube du XVIe siècle : Cités- Etats – Etats princiers – Royaumes Empires – Réseaux urbains. Rokkan essaie de comprendre la diversité des formes qu'il lie aux conditions techniques et militaires, à la maîtrise de la distance, à la position maritime (modernisation des Etats territoriaux) ou continentale (vastes empires traditionnels). Pour lui les routes commerciales et surtout le grand couloir de commerce méridien joue un rôle central dans la mesure où il anime la structure urbaine de l'Europe (Le Galès, 2011)<sup>89</sup>, Blockmans, 1997)<sup>90</sup>. En Italie, les villes au carrefour du commerce méditerranéen et continental sont assez puissantes pour se constituer en Etats, alors qu'au-delà des Alpes le long d'un couloir rhénan élargi et sur les rives de la Baltique, un commerce moins rémunérateur les pousse à se regrouper en réseaux et en coalition pour tenir tête aux pouvoirs princiers. A l'ouest, avant la mise en place de l'économie atlantique que seuls les Etats seront en mesure d'organiser durablement, les villes s'inscrivent dans des horizons d'échange bien plus restreints et font face à des monarchies tôt structurées. Elles passent donc des alliances avec le pouvoir monarchiques contre les féodaux. A l'est, c'est la puissante noblesse terrienne qui limite le développement des villes restées à l'écart des échanges qui animent le centre du continent. Là encore routes de

<sup>87</sup> Tilly C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe (990 – 1990)*, Aubier, 1990,

<sup>88</sup> Stein R., *Building states and nations*, International Social Science Council, Sage, London, 1973. Vol.1.

<sup>89</sup> Le Galès P., *Le retour des villes européennes*, Sciences Po. Les presses, Paris, 2011, 486 p., chap. 2.

<sup>90</sup> Blockmans W., *Histoire du pouvoir en Europe. Peuples, Marchés, Etats*, Fonds Paribas, Anvers, 1997, 402 p. (cf. Chapitre III. Du pouvoir privé au pouvoir public/Les réseaux urbains, p. 138 et suiv.).

commerce et structuration des Etats ont partie liées sur le long terme, puisque les monarchies intégrées de l'ouest ont donné naissance aux Etats centralisés, à des degrés différents il est vrai et à leur structure réticulaire centrées sur les capitales. Au centre, les Etats à structure fédérale avec un réseau maillé. A l'est, des Etats neufs, marqués par le retrait des pouvoirs impériaux historiques ou plus récemment libérés du pouvoir soviétique. Aussi, la forme de l'Etat-nation apparemment uniforme cache des trajectoires très différentes avec des répercussions toujours lisibles dans les équilibres politiques internes. Comment alors expliquer cette convergence ? Charles Tilly retient une lecture qui classe les puissances sur deux axes selon leur capacité à mobiliser des moyens pour faire face à la guerre. Il y a d'une part le pouvoir de contrainte directe ou de coercition (réponse autoritaire) et d'autre part la capacité de lever des capitaux (recours à une solution marchande). La première solution étant sur le long terme celle qui résister mieux aux exigences du temps. Il montre aussi que la progression s'est faite par palier, obligeant les Etats les moins performants à s'adapter aux modèles le plus efficaces de l'époque. Tilly fait donc des performances militaires le moteur de cette permanente évolution que l'on peut suivre sur le plan économique, fiscal, militaire. Il y a plusieurs sentiers de développement possibles dans ce modèle quelque peu darwinien, sinon c'est la disparition de l'Etat par éclatement ou incorporation. Le modèle ne fait pas intervenir directement du moins le rôle des systèmes de transport intérieurs ou continentaux dans son schéma explicatif.

### Une souveraineté plurielle

Pour le politiste Gérard Dussuy (2007)<sup>91</sup>, la souveraineté n'est pas l'absolu qu'entendent lui faire jouer certains courants étatistes, bien au contraire. La cohabitation des Etats puissants et des Etats faibles limite forcément la capacité d'indépendance et l'intégrité des seconds. C'est pour lui fondamentalement une fiction juridique à partir de laquelle s'est ordonné l'ordre moderne et qui sanctionne, dans le droit souvent plus que dans les faits, la capacité pour un Etat de signer des accords internationaux en dehors de toute contrainte. En créditant la signature des Etats qu'elle institue comme sujets de droit international, la référence à la souveraineté permet d'engager des négociations et d'éviter ainsi un état de tension permanente. Aussi, il convient de ne pas interpréter au pied de la lettre une notion qui vaut d'abord par sa fonction régulatrice. C'est d'ailleurs bien dans cette perspective pragmatique que se comprennent les relations entre états. Dans les faits, l'exercice de la souveraineté apparaît comme une norme modulable dans la mesure où les états sont amenés à faire des concessions. Aussi pour Gérard Dussuy, la notion de souveraineté est fondamentalement ambivalente, à la fois normative et pragmatique, d'autant plus revendiquée qu'elle fait défaut.

A la suite de Stephen Krasner, nous retenons quatre acceptions de la souveraineté qui sanctionne des interprétations divergentes et apporte des nuances à une notion souvent trop monolithique et coexistent autant dans les discours que dans les faits :

---

<sup>91</sup> Dussuy G., *Les théories de l'interétatique. Traité de relations internationales (II)*, L'Harmattan, 2007, 351 p

- **La souveraineté domestique** accorde à l'Etat le monopole du pouvoir à l'intérieur de ses frontières pour organiser l'action publique et assurer la sécurité de ses citoyens. On retrouve ici l'approche classique des définitions sociologiques de l'Etat telle que Max Weber et à sa suite Pierre Bourdieu (2012)<sup>92</sup> l'ont définie comme monopole légitime de la violence, physique et symbolique, qui doit être compris comme un désarmement de factions potentiellement rivales sous des règles communes. Rendue d'abord nécessaire pour mettre un terme aux guerres de religion en Europe, elle a puisé une nouvelle légitimité avec le processus de démocratisation.
- **La souveraineté westphalienne** institue une autorité supérieure, essentiellement libre, qui dispose d'une revendication de l'exclusivité de la puissance d'un Etat sur un territoire et une population. Dans ce sens, la souveraineté est intimement liée à la notion de rapport de force. Il inscrit ses excès dans la pensée fondamentaliste et conflictogène d'un Carl Schmitt.
- **La souveraineté internationale** : comme indépendance relative des Etats juridiquement indépendants dans le fonctionnement du système légal international. Elle correspond à une définition pragmatique et opportuniste, selon des réalités courantes du monde de la diplomatie.
- **La souveraineté dans l'interdépendance** : l'évolution du monde contemporain est portée par le souci d'éviter les conflits meurtriers dans le cadre d'interactions intensifiées par les échanges culturels et économiques. « *Pour l'institutionnalisme libéral internationaliste, les interactions multiples et continues incitent désormais les Etats à créer des institutions internationales qui modèrent leurs comportements et instaurent un contexte de marchandage permanent qui facilite les accords en rendant transparentes les actions de chacun.* » Les Etats envisagent de composer entre eux, mais désormais de manière explicite sur des bases multilatérales. A côté des grandes institutions internationales mises en place après la Seconde guerre mondiale, les différentes générations d'espaces économiques régionaux sont l'expression de cette tendance, même si aucun d'eux n'a donné à ce jour naissance à des constructions de type fédéral, même l'Union européenne étant engagée le plus avant dans cette voie.

Ce constat conduit alors Gérard Dussouy à envisager un processus de **reterritorialisation** de l'Etat contemporain. L'éclatement des empires durant le XX<sup>e</sup> siècle (empires historiques en Europe et empires coloniaux) conduit à une balkanisation qui multiplie les risques de conflits et de déstabilisation. Les Etats, faisant le constat de leur trop petite taille pour maîtriser leur position économique et stratégique s'engagent alors dans des processus de rapprochement. « *Sans disparaître pour autant, l'Etat se trouve soumis à des contraintes ambivalentes qui peuvent l'amener à se reconstruire suite à des prérogatives à des niveaux micro ou macro* » (op. cit., p. 53). Ainsi, bien que limité dans le cadre de coopération interétatique cet exercice commun

---

<sup>92</sup> Bourdieu P., *Sur l'Etat. Cours au collège de France 1989 – 1992*, Seuil, Paris, 2012, 656 p.

du pouvoir est paradoxalement susceptible de raffermir la souveraineté des Etats et par là de freiner les processus d'intégration politique, donnant aux constructions régionales un caractère souvent velléitaire et inachevé, « *afin de protéger collectivement des singularités plutôt que de les dissoudre* ».

### Une souveraineté plus ouverte

Jusqu'à quel point la construction européenne remet-elle en question la souveraineté des Etats qui la composent ? Reprenant à son compte l'analyse du juriste Henri Oberdorff (1996)<sup>93</sup>, Dussouy rappelle que du fait de la méthode communautaire, la souveraineté des Etats européens est engagée dans un processus qui n'est déjà plus de même nature que l'appartenance à une organisation internationale classique ; elle se situe au-delà d'une phase confédérale mais sans pour autant adopter l'architecture et les mécanismes d'un Etat fédéral.

Intégrer un ensemble régional s'est bien se soumettre à des règles communes définies, c'est vrai de toute structure internationale. Deux points distinguent néanmoins la construction européenne, celle de la prééminence du droit communautaire sur les droits nationaux et l'adhésion non seulement à des engagements au préalable bornés, mais au principe d'une évolution qui échappe à l'Etat signataire, même si formellement, le transfert de souveraineté est limité. Car, s'il y a bien transfert partiel de compétences vers les institutions communautaires, celles qui ne sont pas attribuées à l'Union dans les traités relèvent toujours des Etats-membres. Ainsi sont maintenus aux Etats les fonctions capitales de la défense de l'intégrité territoriale, le maintien de l'ordre public. En revanche, la prééminence du droit communautaire (sauf justement pour les questions touchant à la constitutionnalité) (Traité de Rome), accélération de l'ouverture au marché (Acte Unique) la fonction monétaire au profit d'une institution commune (Traité de Maastricht), en partie même l'ordre public aux frontières entame bien l'exercice de ses droits régaliens (Accords de Schengen), avec une clause de rétablissement du contrôle en cas de force majeure. Sur le plan formel toutefois, d'une part les Etats n'ont pas cessé d'être des sujets de droit international, disposent de nombreux éléments pour justifier de leur autonomie dans le gouvernement de leurs territoires.

Le Traité de Lisbonne lui-même conserve aux Etats « la compétence de la compétence ». Ce sont au demeurant bien eux qui apposent leur signature au bas du texte, restant par là des entités politiques non-assujetties à l'Union disposant de la *suprema potestas* là où l'Union ne disposerait que d'une *auctoritas* dans la mesure où elle n'a d'autorité que ce qui concerne son droit (Mouton, 2009, P. 22)<sup>94</sup>. Toutefois le partage des fonctions relevant des institutions communautaires et celles qui sont exercées en commun laissent envisager la formation d'une

---

<sup>93</sup> Oberdorff H., « L'Union européenne, l'Etat-nation et les collectivités territoriales : l'exemple français, in *Au-delà et en-deçà de l'Etat-nation*, Philip C., Soldatos P. (Dir.), Bruylant, Bruxelles, 1996.

<sup>94</sup> Mouton J.-D., « Une approche juridique de la souveraineté européenne », in *Europa* n°1 « Quelle souveraineté pour l'Europe », nov.2009 – janvier2010, pp. 21-24.

fédération d'Etat-nations selon la formule de Jacques Delors (Ricard-Nihoul, 2012)<sup>95</sup> ou de fédéralisme intergouvernemental (Quermone, 2008)<sup>96</sup>, soit une forme intermédiaire entre l'Etat fédéral et la confédération qui s'appuie sur la « *mise en réseau des souverainetés* » (Mouton, 2009, p.24)<sup>97</sup>. Elle correspond à une gouvernance originale multi-niveaux mêlant la défense des intérêts des Etats à la défense d'un intérêt communautaire, selon le principe encore inédit de *co-souveraineté*, un type de configuration que les souverainistes et les tenants de la doctrine de la souveraineté ont toujours eu du mal à concevoir (Beaud, 2007, 2011)<sup>98</sup>. De la même manière que l'institution de l'Etat westphalien venait bousculer l'ordre ancien, le processus européen vient perturber les schémas acquis, conduisant Jean-Denis Mouton<sup>99</sup> à répartir les Etats en trois catégories : « *ceux qui sont encore dans un monde prémoderne (Etats faibles incapables d'exercer une souveraineté réelle), ceux qui constituent le monde moderne et qui ont toutes les ressources nécessaires à l'exercice d'une souveraineté pleine et entière ; et le monde post-moderne illustré par l'Union Européenne* ».

L'approche juridique est toutefois loin d'épuiser l'acception de la souveraineté dans la mesure où elle renvoie ici d'abord aux prérogatives formelles des Etats, et trop peu à une connotation effective de puissance politique. D'autre part, l'approche accentue beaucoup la dimension interne de l'intégration régionale et mériterait aussi d'être analysée depuis l'extérieur. De ce point de vue, l'autre dimension structurante de la souveraineté pose alors la question de la place de l'UE face aux autres puissances de la scène mondiale. Le caractère par trop formel d'une définition juridique est souligné par les analyses qui apportent une lecture économique de la souveraineté, notamment à la lumière de la mondialisation des échanges qui fonctionnerait comme un dissolvant de la territorialité classique. C'est là la lecture qu'en fait Bertrand Badie<sup>100</sup>. L'auteur insiste sur l'inadaptation et partant la décomposition du modèle stato-national dans un nouvel environnement caractérisé par la mobilité généralisée (flux commerciaux, financiers, migratoires, intensification des échanges culturels). La souveraineté autrefois coextensive au territoire lui échapperait de plus en plus. Ce décalage croissant conduirait en revanche à l'émergence ou à la réémergence d'autres logiques identitaires ou politiques. Pour répondre au défi posé, Bernard Badie en appelle non au renforcement des solutions éprouvée et dépassées, ou à un simple rejet, mais à l'hybridation des formes concurrentes, pour faire court des territoires et des réseaux. Dans cette perspective, il considère avec une certaine attention « *le régionalisme pluri-spatial* », où il range d'ailleurs l'Union Européenne, comme une alternative possible.

<sup>95</sup> Ricard-Nihoul G., *Pour une fédération européenne d'Etats-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*, Larcier, Bruxelles, 2012, 203 p.

<sup>96</sup> Quermone J.-L., *L'Union européenne dans le temps long*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

<sup>97</sup> Bertrand Badie parle de « cartellisation de la souverainetés ».

<sup>98</sup> Beaud O., *Théorie de la fédération*, PUF, Paris, 2007 et Beaud O., « Peut-on penser l'Union Européenne comme une fédération ? » , in Esposito F., Levrat N. (Ed.), *Europe : de l'intégration à la fédération*, Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2007, pp. 71 -103.

<sup>99</sup> *op. cit.*, p. 24

<sup>100</sup> Badie B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 1995, 276 p.

Il nous semble qu'ainsi présentée l'analyse de la situation européenne est biaisée. En faisant de la construction européenne un au-delà du territoire, Badie postule qu'elle repose sur des principes de fonctionnement qui intégreraient d'autres référents, plus aptes à répondre à la mobilité des flux mondialisés, sans d'ailleurs en administrer la preuve, ni entrer dans le détail de son fonctionnement. Or, si elle le fait effectivement, c'est à notre sens exactement avec les mêmes instruments territoriaux et juridiques que ceux des Etats qu'elle regroupe, mais dans un arrangement inédit. Le paradigme de souveraineté européenne et ses corollaires territoriaux restent fondamentalement inchangés, mais la manière dont elle est exercée si, notamment sur le principe du monopole. Quant au projet européen, il est bien antérieur à la crise contemporaine de la territorialité évoquée, même pour ses développements récents. Et que penser d'une solution de substitution qui s'avère d'ailleurs elle-même bien plus menacée par les soubresauts actuels de la mondialisation que les Etats-nations, portés par une structure qui leur donne une plus grande capacité de résistance et une plus forte légitimité ? Nous préférons la lecture qu'en propose l'historien britannique Alan Milward<sup>101</sup> qui fait de la construction européenne un moyen sinon une ruse mise en œuvre par les Etats européens dans le seul but de maintenir leur propre pouvoir, sans véritable ambition commune. Elle a le mérite de reconnaître la continuité intrinsèque du principe westphalien que lui refuse Badie. La construction européenne et l'instauration d'une souveraineté post-nationale serait alors la parade qu'ont trouvé les Etats européens pour palier l'affaiblissement de souveraineté inéluctable qu'ils auraient connu isolés. En revanche, et peut-être est-ce ici l'interprétation très britannique de l'Europe qu'elle reflète, cette lecture est par trop réductrice car l'avantage individuel pour chaque Etat n'est pas incompatible avec un avantage collectif dans la perspective d'une union plus étroite.

C'est bien le paradoxe que soulève Walter Mattli lorsqu'il avance que la négociation de la souveraineté transforme cette dernière sans nécessairement la réduire<sup>102</sup>. Le jeu de l'intégration européenne n'est pas à somme nulle, ni les acteurs européens cyniques à ce point. Comme le défend Luuk Middelaar (p. 181), les avancées institutionnelles ne sont obtenues qu'à une double condition : que les décisions prises soient bonnes pour chaque pays et bonnes pour l'Europe, le second terme de la proposition mérite d'être souligné. Et elles le sont très largement. Il n'en reste pas moins que la critique de la déstabilisation territoriale demeure à la fois sous l'angle extérieur (relation du territoire étatique ou communautaire face aux flux mondialisés) et dans une approche économique. Pour y répondre provisoirement, nous nous permettons de reprendre l'analyse de l'économiste Alain Buzelay qui permet de mieux cerner le rôle de l'Union : « *Contrairement à la souveraineté juridique, la souveraineté économique ne se définit pas en termes de pouvoir étatique et d'indépendance nationale, mais par sa propension à gérer les interdépendances imposées par la mondialisation et l'évolution des rapports socio-productifs,*

<sup>101</sup> Milward A., *The European Rescue of the Nation-state*, Routledge, 1999, 466 p.

<sup>102</sup> « *While sovereignty bargains reconfigure sovereignty, they do not necessarily diminish it; reduced autonomy, for example, may be the price to pay for enhanced control or legitimacy.* » Mattli W., "Sovereignty Bargains in regional Integration, in *International Studies Association*, 2000, pp.149-180.

*afin de ne pas succomber à la dépendance* » (Buzelay, 2009)<sup>103</sup>. Pour y parvenir, l'Union doit être en mesure de conjuguer deux caractéristiques souvent opposées : la grande taille et l'agilité.

### **La territorialisation de l'Union par les transports ?**

L'éclairage qu'apporte une entrée historique nous permet de mieux comprendre comment s'est cristallisé le cadre conceptuel, et peut montrer comment ce qui reste imperceptible à l'analyse immédiate prend sa véritable dimension dans le temps long. En effet les objets lourds et structurants que nous manipulons tels que la souveraineté, le marché ou le système de transport ne peuvent retrouver une certaine plasticité, de viscosité dans le temps long. Peut-être, la tectonique des plaques peut-elle faire ici image, avec ses lents déplacements d'énormes masses qui se heurtent, coulissent, s'écartent insensiblement, donnant naissance à des formes inédites par endroit et rajeunissant ailleurs des structures déjà en place. Leur lent déplacement peut être longtemps inoffensif et soudain les contradictions accumulées peuvent au contraire conduire à des situations d'ajustement parfois sévères et donner naissance à des configurations inédites.

Par rapport à cet ancrage, notre analyse permet de mieux cerner les éléments de continuité et ceux qui mettent au contraire en lumière des microfissures ou ruptures marquées. Finalement, notre analyse de la construction d'un système de transport européen est intimement liée à l'évolution des Etats et des rapports qu'ils entretiennent entre eux. Elle montre que l'interaction entre pouvoir a de longue date contribué à structurer les réseaux existants dans des relations de concurrence ou de coalition dans une lecture d'équilibre des puissances. Toutefois, la volonté affichée d'une convergence progressive de mise en système est bien plus ancienne que ne le laisse supposer l'approche traditionnelle. Les premières formes de coopérations volontaires apparaissent dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec l'intégration technique des chemins de fer. Portée par les institutions internationales naissantes dans le sillage de la SDN, les premiers schémas transeuropéens seront mis en place au lendemain de la Première guerre mondiale. La construction communautaire ouvre à la fois un nouveau chapitre des relations entre Etats, plus exigeant, mais qui tarde à se traduire dans l'organisation même des transports et de leurs capacités d'encadrement. Elle offre une lecture spécifique de la construction d'un espace des transports de l'Union européenne, qui ne se limite pas à celle des règles communautaires. Par ailleurs, elle peut s'interpréter comme un moyen de territorialisation de la politique européenne dans ce secteur par des approfondissements successifs tels que notre analyse les détaillera par la suite : celle de la libre circulation et d'établissement, l'encadrement commun des règles de mobilité et enfin, la participation au financement des infrastructures. Cette montée en puissance progressive n'est pas sans rappeler la manière dont le pouvoir monarchique français s'est approprié son espace. Mais, cette logique n'a pas abouti à une autorité complète sur le système. Elle repose sur un équilibre subtil des pouvoirs entre les Etats et les institutions communautaires. Aussi repose-t-elle très largement sur le principe de concertation instituée. On est bien de

---

<sup>103</sup> Buzelay A., « Pour une redéfinition de la souveraineté sous l'angle économique », in *Europa* n°1 « Quelle souveraineté pour l'Europe », novembre 2009 – janvier 2010, pp. 65-69.



manière croissante, quoi qu'inégale selon la couche du réseau considérée dans une logique de co-souveraineté à de degrés variés qu'il nous faudra préciser.

## Etat/Marché/Transport

### La justification de l'intervention de l'Etat dans les transports

La question de la place respective de l'entreprise privée et du rôle de la puissance publique dans le système des transports moderne n'a cessé d'occuper les économistes dans la définition d'une solution optimale. Il est hors de notre portée et de notre propos de restituer la richesse des débats scientifiques qui n'ont cessé depuis les travaux liminaires de Jules Dupuy. Il est toutefois utile de revenir sur les arguments qui ont fondé l'intervention publique dans le domaine des transports et qui font de ce dernier un objet politique d'une certaine portée.

Bien qu'issu d'une demande induite, le transport constitue un levier important pour l'ensemble de l'activité économique et la mise en relation entre les sphères de la production et de la consommation pour le fret (Savy, 2006)<sup>104</sup>. La production du transport mobilise un système complexe que les économistes divisent entre infrastructures et la rémunération de leur propriété, à la définition des règles encadrant l'exercice de la prestation de transport elle-même. L'importance des coûts d'investissement que représente l'infrastructure ne permet d'assurer qu'un amortissement sur le temps long qui dépasse généralement l'horizon d'une entreprise privée. Si la puissance publique d'un côté et l'entreprise privée de l'autre structurent le champ analysé, la réalité résulte d'un très grand nombre d'arrangements et d'articulation entre des deux pôles qui n'existent que très rarement, sinon jamais à l'état pur. Cela se vérifie autant pour la « libre » concurrence entre prestataires, en fait largement encadrée par un dispositif légal et fiscal qui oriente le comportement des acteurs, que pour l'investissement dans l'infrastructure qui offre une multitude de combinaison de contrats public/privé. Le partage varie en outre fortement selon la nature de l'objet considéré, qu'il s'agisse de transport public de personnes ou de fret, de services ou d'infrastructures. Par ailleurs, la part relative de l'un et l'autre pôle n'a cessé de varier dans le temps, en fonction des circonstances mais aussi selon la succession de périodes globalement plus libérales et d'autres plus étroitement marquées par l'intervention publique.

L'intervention publique dans le marché des transports s'applique autant aux usagers qu'aux prestataires pour stabiliser mais aussi orienter ses effets selon ses propres objectifs qui ne sont pas toujours spontanément atteints par le marché. Les tenants de l'intervention des pouvoirs publics rappellent les spécificités qui imposent un encadrement régulé: le caractère commun et souvent vital à l'activité économique, un marché qui est caractérisé par l'importance des coûts fixes des infrastructures, l'impossibilité de stocker la production (comme tous les services au demeurant) et surtout l'expression d'une demande dérivée des autres activités économiques

---

<sup>104</sup> Savy M., *Le transport de marchandises*, Éditions d'Organisation, Paris, 2006, 371 p.

soumise à une forte élasticité. Autant d'arguments que les défenseurs du libéralisme ont cherché à battre en brèche en rappelant les dérives d'un marché trop étroitement régulé. Si l'on s'en tient ici aux arguments favorables à l'encadrement public, on peut rappeler un certain nombre de points couramment avancés :

- L'intervention serait justifiée pour **garantir la condition d'une concurrence** saine et émulative, mieux à même de répondre aux besoins des usagers ainsi la recherche d'une allocation optimale des moyens entre les modes des transports quant à la fiabilité, l'efficacité économique.
- Il s'agit aussi de **remédier aux défaillances** du marché ou à ses éventuelles dérives pour en garantir son équilibre interne, mais aussi pour en limiter et en encadrer les effets non souhaités.
- Parfois, il s'agit pour l'Etat de se **substituer à l'initiative privée** quand celle-ci fait défaut par exemple pour initier le développement d'une technique, pour en soutenir la diffusion grâce à l'incitation fiscale ou par le biais de subventions directes.
- Comme volonté de **servir l'intérêt public** dont il est le détenteur, l'Etat est légitime à définir des objectifs économiques, sociaux ou environnementaux par la définition de politiques ciblées. Elles peuvent explicitement être à visée redistributive à des fins sociales ou territoriales dans le cadre de politiques régionales. C'est aussi à ce titre que peut être institué un service public.
- L'intervention dans le secteur des transports s'avère être enfin un **levier important de politique économique**. Avec le montant des investissements qu'il assure dans l'établissement et de l'entretien des infrastructures, l'Etat dispose d'un volant non négligeable sur l'orientation de son budget et plus globalement sur l'activité économique générale.

Il reste au cependant difficile d'harmoniser simultanément l'ensemble des objectifs énumérés dont les effets ne se combinent pas toujours facilement. Dans la perspective retenue, ce n'est pas tant les mécanismes économiques de régulation et les mesures de leur efficacité qui vont retenir notre attention, mais les processus d'institutionnalisation du marché, c'est-à-dire les éléments de sa mise en politique à l'échelle des Etats et des négociations qui les ont accompagnés.

### Marché des transports et Etat dans une perspective historique

Pour les économistes classiques, le marché résulte de la libre confrontation de l'offre à la demande et s'ajuste réciproquement à leurs variations. Cette confrontation permet d'établir un prix garantissant la transaction marchande. Cette approche très formalisée fait cependant abstraction d'un certain nombre d'éléments réels que d'autres approches ont tenté de compléter. Tout d'abord, l'hypothèse de la transparence de l'information est rarement vérifiée, ce qui n'est pas forcément un frein, car l'asymétrie de l'information peut s'avérer un moteur pour l'échange de type spéculatif. Il y a ensuite le courant des économistes institutionnalistes pour qui l'échange qui paraît spontané chez les classiques et à leur suite les néo-classiques met en jeu un

environnement réglementaire, conventionnel etc. qui réduit les incertitudes et en facilitant la confiance réduit les coûts de transaction tout en fluidifiant les échanges. C'est souvent le rôle dévolu à la puissance publique. La monnaie garantie par son émetteur est l'élément le plus évident, mais aussi le plus nécessaire parmi ces éléments facilitateurs de l'échange. L'organisation relève d'une capacité de structuration et de contrôle qui peut alors être exogène ou endogène, liée à une tradition, à la formalisation de l'intérêt bien compris des deux parties, à des valeurs religieuses ou morales partagées, ou tributaire d'une organisation politique qui a les moyens de faire respecter les règles et d'en susciter le dispositif (Hicks, 1974)<sup>105</sup>. C'est là lier entre eux les deux premiers termes de notre équation, le marché et l'Etat (de manière plus neutre, les économistes se réfèrent à la puissance publique, en tant qu'il représente une forme d'organisation politique organisée. Cet outillage matériel et intellectuel de la règle et de son contrôle est un moyen de garantir la transaction. Un troisième terme enfin, peut-être abordé lorsqu'on évoque le marché, que Braudel<sup>106</sup> à la suite de Marx appelle « la sphère de la circulation », qui intéresse plus particulièrement les économistes spatiaux et les géographes, l'espace. Il s'agit d'un part de comprendre où a lieu la transaction et d'arriver à cerner l'aire de chalandise (ou aire de marché concernée). Les modèles de von Thünen, de Christaller, Lösch, Pallander, Weber, les travaux de Claude Ponsard et jusqu'au géomarketing contemporain, développent de nombreux modèles de l'économie régionale. L'approche géométrique peut-être confrontée à la distribution effective des prix de transaction, des choix de localisation des consommateurs et des producteurs. La question du transport et de son coût est ici considérée, comme liant le premier et le troisième terme, à savoir le marché et le transport. Il suffit alors que le système de transport soit réalisé par une puissance politique dans le but d'organiser l'échange pour que les trois éléments soient explicitement inter-reliés.

L'association des trois composantes est ancienne, notamment pour l'alimentation des villes jouant le rôle de marché que ce soit pour Rome, pour les villes-marchés du Moyen-âge qui rappellent par ailleurs que le pouvoir pouvait intervenir dans la construction ou l'entretien du système de voirie, il pouvait aussi contrôler le nombre et la localisation des marchés, par le biais du monopole et y garantir les conditions de transaction. Telles furent les foires de Champagne, entre l'Italie du Nord et la Flandre, où les Comtes de Champagne garantissaient la sécurité des marchands sur leurs terres et pourvoyaient à l'entretien des voies qui y menaient (Mesqui, 1980)<sup>107</sup>. La question des chemins et de leur entretien passa ensuite à la monarchie française dont l'administration veillait à ce « *que les chemins soient en bon état et que l'on puisse y circuler* » (Dockès, 1969)<sup>108</sup>. Dans leur premier stade de développement, les marchés demeurent isolés et ont peu d'influence les uns sur les autres. Au-delà des systèmes concrets se constitue le

<sup>105</sup> Hicks J., *Une théorie de l'histoire économique*, Paris, Seuil, 1974.

<sup>106</sup> Braudel F., *Civilisation matérielle Economie et Capitalisme XVe-XVIIIe siècle*, T2 « Les Jeux de l'échange », Armand Colin, 1979, 598 p.

<sup>107</sup> Mesqui J., *Les routes dans la Brie et la Champagne occidentale : histoire et techniques*, Paris, Revue générale des routes et des aérodromes, 1980, 217 p.

<sup>108</sup> Dockès P., *L'espace dans la pensée économique du XVIe au XVIIIe siècle*, « La nouvelle bibliothèque scientifique », Flammarion, 1969, 461 p.

capitalisme avec des entreprises autonomes à la recherche du seul profit. Ce n'est qu'avec l'impulsion des Etats qu'ils sont systématiquement mis en relation les uns avec les autres, ce que le mercantilisme cherche à promouvoir à partir de 1600. Le système de marchés élémentaires de capitaux reste d'ailleurs impulsé par l'Etat. Pour Philippe Norel (2009)<sup>109</sup>, l'internalisation des marchés à l'époque moderne fut un instrument précieux de consolidation des pouvoirs monarchiques face aux villes et aux seigneurs territoriaux qui n'avaient pas accès à de telles ressources et jetèrent par leurs politiques mercantilistes les bases-mêmes des marchés nationaux. Le même modèle vaut encore largement, même sur des bases élaborées pour l'économie nationale telle qu'elle se diffuse et s'enrichit à partir du XIXe siècle. Norel attribue au marché trois fonctions majeures que l'on peut également instrumentaliser par les transports :

- une fonction de régulation : définition de normes juridiques, encadrement de l'exercice effectif (Etat régulateur)
- une fonction de stabilisation : régulation de l'activité par la relance contra-cyclique ou le soutien de cours (Etat keynésien)
- une fonction de redistribution : fiscalité, protection sociale (Etat-Providence).

Selon Norel, les forces des marchés aujourd'hui mondialisés iraient au contraire plutôt dans le sens opposé « *en tentant d'affaiblir sinon d'inverser le sens de cette instrumentalisation et de mettre l'Etat au service d'intérêts privés* ».

### **Le Marché dans ou hors de l'Etat ?**

L'Etat classique n'a eu de cesse de faire coïncider son aire de marché avec ses limites territoriales, contribuant à constituer puis à approfondir des marchés nationaux. Le développement des systèmes de transport qui ont servi de support à l'échange des biens et des informations se sont aussi déployés de manière préférentielle dans ces mêmes espaces, d'abord parce qu'il répondait à une attente politique et parce que les systèmes de transport répondaient aussi à d'autres dimensions de la construction sociopolitique des territoires concernés. La mise en place du système de transport ferroviaire par l'abaissement des coûts qu'il représentait et la croissance de la vitesse a joué un rôle essentiel dans la constitution des Etats-nations qu'il venait conforter. Puissance de structuration du territoire, il a laissé d'importantes traces matérielles et symboliques dans l'unification des territoires. Aussi dans les exemples que nous allons développer occupe-t-il une place centrale, peut autant dans les représentations collectives que dans les faits historiques. Il a accompagné le développement d'un sentiment d'appartenance à une collectivité politique, sociale et économique via les systèmes de transport qui n'ont cessé de resserrer les mailles de ces solidarités et du contrôle de l'Etat. Les géographes de la première moitié du XXe siècle ont été nombreux à souligner l'importance du raccordement ferroviaire dans la spécialisation productive des régions, renforçant d'autant plus les interdépendances et donc le recours aux échanges intérieurs. Se constitue alors un cercle où ces divers éléments, Etat, marché national et logique d'échange guidés par un système de transport unifié n'ont cessé de se

---

<sup>109</sup> Norel P., *L'histoire économique globale*, Seuil, 2009, 260 p.

renforcer réciproquement. Mais le marché ne saurait se résumer au seul marché intérieur, lui-même. Il s'inscrit dans un horizon économique plus large qui n'a cessé de s'étendre, le marché mondial longtemps qualifié de « lointain », reposant tout autant sur le développement des techniques de transport.

L'inscription de l'économie dans le *système monde* fait bien sûr référence au concept développé par Fernand Braudel et Immanuel Wallerstein<sup>110</sup> mettant en avant l'articulation des échanges et le monde politique. Pour eux, une des caractéristiques de l'Europe est justement que l'économie-monde dans laquelle elle s'insère n'ait jamais correspondu après la chute de Rome à un Empire-monde c'est-à-dire à une unité politique par domination politique et militaire, comme cela a été le cas pour le monde chinois par exemple. Les structures politiques sont partagées et en concurrence à la fois sur le plan militaire et commercial, ce qui semble par ailleurs avoir été un facteur d'émulation important entre unités politiques et partant de source de progrès technique (Cosandey, 1997)<sup>111</sup>. La prééminence d'un pays qui est acceptée ou imposée aux autres conduit à établir un système hégémonique. Pour Kindeleberger (1973, cité par Norel), « *L'hégémonie relève de la capacité, pour la puissance dirigeante de fournir les biens publics fondamentaux au niveau économique international.* » Celle-ci est la seule à disposer de la puissance et du prestige nécessaire pour établir des règles explicites ou implicites qui sont en partie intériorisées par ses partenaires, ce qui explique d'ailleurs qu'elles peuvent perdurer même sans leadership incontestable. Si la puissance hégémonique assume les coûts de sa prééminence, elle est aussi susceptible d'en tirer profit, même si le solde n'est pas toujours garanti surtout en fin de période historique.

Ces références sont notamment, ceux que développent les historiens tenants de *l'histoire globale* portée en France par Laurent Testot et Philippe Norel qui font écho aux travaux de leurs collègues anglo-saxons dans le prolongement des intuitions de Braudel et de Wallerstein. S'appuyant sur les travaux de l'américain Douglass Cecil North<sup>112</sup> et du britannique Stephan R. Epstein<sup>113</sup>, Philippe Norel rappelle qu'historiquement l'Etat et le marché ont partie liée. Pour lui, la logique réside justement dans le fait que les intérêts privés se déploient, sous couvert du pouvoir politique ou religieux porté par l'Etat, en lui empruntant en quelque sorte sa crédibilité. En retour, la richesse créée augmente le pouvoir de l'Etat. C'est ainsi particulièrement le cas dans le modèle mercantiliste. Mais cette synergie ne peut se faire que si l'Etat est parvenu à une certaine forme de maîtrise de son environnement, ce qu'on peut définir comme souveraineté à la fois dans la sphère économique et politique. L'Etat « *doit être apte à surmonter les fragmentations juridictionnelles, sectorielles et spatiales* » (Norel, 2009)<sup>114</sup>. Le commerce

---

<sup>110</sup> Wallerstein I., *Le mercantilisme et la consolidation de l'économie-monde européenne, 1600-1750*, Tome II : Le Système du monde du XVI<sup>e</sup> siècle à nos jours, Ed. Flammarion, 1984.

<sup>111</sup> Cosandey D., *Le secret de l'Occident, du miracle passé au marasme présent*, Paris, Arléa, 1997, 469 p.

<sup>112</sup> North D.C., "Structure and change in Economic History", New-York, 1981. "Institutions", in *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 1991, pp. 97-112.

<sup>113</sup> Epstein S.R., *Freedom and Growth. The Rise of States and Markets in Europe, 1300 - 1750*, Routledge, Londres.

<sup>114</sup> Norel P., *op.cit.*

lointain qu'il initie peut en retour animer et approfondir un marché qui se structure à l'échelle nationale, sans toutefois que leurs dynamiques soient toujours synchrones. La première mondialisation est portée par les Compagnies de commerce et encadrée par l'autorité étatique à travers les monopoles concédées. Ce phénomène a conduit à articuler les marchés nationaux et mondiaux et la puissance de l'Etat, de manière directe aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle (Braudel, 1980)<sup>115</sup>, de manière moins directe mais non moins appuyée dans les empires coloniaux du XIX<sup>e</sup> siècle. La période actuelle semble être au contraire marquée par un divorce croissant des intérêts entre les deux forces. Encore faut-il relativiser cette évolution qui est surtout divergente dans le cas européen, plus en tout cas que pour les Etats qui ont su maintenir un lien direct entre leur intérêt supérieur et l'ouverture de marchés qui se sont mondialisés, à savoir la Chine ou les Etats-Unis. Dans cette optique, le sociologue néerlandais Paul Kapteyn a pu montrer comment la construction européenne constitue une rupture dans la relation qui s'était jusque-là constituée entre Etat et Marché. Alors que l'analyse rappelle la profondeur du lien historique qui rattache la structuration des marchés à l'existence puis à l'approfondissement du pouvoir souverain<sup>116</sup>. L'approfondissement libéral des logiques de marché opèrerait en effet un travail de sape des pouvoirs étatiques sans susciter en contrepartie de pouvoir d'encadrement supranational. « *As the liberalization of the market took shape and state control began to lag behind, the painful juxtaposition intensified. (...) member countries were prepared to reduce national controls to achieve a free market, but national pride and identity prevented them from transferring national sovereignty* » (Kapteyn, 1996, p. 4)<sup>117</sup>. Il s'agit bien là pour lui d'une antinomie lourde de conséquence à laquelle se réfère le titre même de son ouvrage « un marché sans Etat ». L'intégration négative par le marché, dans la mesure où elle restreint le pouvoir des administrations ne serait pas compensé par l'intégration positive des Etats qui affirme la mise en œuvre des moyens d'intervention et de contrôle. Elle conduirait ainsi inévitablement au délitement du pouvoir souverain des Etats. Pour lui, trois scénarios s'offrent alors : le *statu quo* paralysant et *in fine* destructeur, le transfert accru de souveraineté dans une logique fédérale peu probable et enfin, la coopération interétatique dont il a pu tester la prégnance dans l'établissement des accords de Schengen et l'évolution de la politique agricole commune. Reste à voir dans quelle mesure cette lecture peut s'appliquer au secteur des transports.

Le passage par l'histoire globale peut *a priori* apparaître comme un détour dans notre questionnement. Il nous semble que ce passage a le mérite de préciser et de redistribuer l'articulation entre les trois concepts directeurs de notre réflexion : le marché, la souveraineté et le territoire. L'entrée disciplinaire a pour effet de rigidifier le contour de chacune de ces notions, dans la mesure même où elles fondent chacune des disciplines autonomes, la science politique, l'économie et la géographie. Une approche qui fige la signification de chacun d'eux à partir du

<sup>115</sup> Braudel F., *op. cit.*, p. 383 et suiv.

<sup>116</sup> Il développe avec brio au sein d'un modèle général, les trajectoires nationales de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne et des Pays-Bas dans la construction spécifiques du couple Etat/marché.

<sup>117</sup> Kapteyn P., *The Stateless Market. The European Dilemma of Integration and Civilization*, Routledge, London, 1996, 194 p.

point de vue théorique rend le dialogue en ces termes difficile. En revanche, l'approche historique telle que l'envisage l'histoire globale à la suite de Fernand Braudel et d'Immanuel Wallerstein place précisément l'articulation des trois notions au cœur de sa réflexion. Il n'y a plus de notion surplombante à partir de laquelle la réalité serait interprétée qu'elle soit géographique, politique ou économique. De plus, cette articulation elle-même n'est pas figée une fois pour toutes, mais au contraire soumise à l'évolution historique, la transformation d'une entrée rejaillit sur les autres. L'agencement ou plutôt les agencements successifs entre ces trois concepts définissent les systèmes-monde et les placent au centre de la problématique. Dans ce dispositif, les systèmes de transport sont appelés à jouer un rôle crucial de coordination et occupent une position privilégiée car ils permettent de tenir matériellement le système. Les notions elles-mêmes ont des historicités qui sont de fait inter-reliées. Dans l'appréhension de la construction de territoires, l'introduction de la dimension temporelle, celle du temps long est à notre sens une clé de compréhension et la bonne distance à partir de laquelle il convient d'appréhender les phénomènes étudiés. Cette approche n'est pas sans intérêt, d'autant qu'elle met en regard plusieurs régimes historiques, celui de la construction des systèmes de transport par les Etats-nationaux européens et leur tentative de dépassement dans un contexte international d'abord et puis dans leur contexte communautaire.

### **Transport et souveraineté des Etats**

De la même manière que nous avons cerné la dynamique historique de l'Etat en soulignant les progressives mutations de la notion de souveraineté, il nous paraît important d'historiciser la relation entre le pouvoir central et le système de transport qu'il structure et qui en retour le soutient. A chaque époque peut être associée une fonction idéologique prioritaire pour l'Etat qui renvoie à une phase particulière de sa structuration. C'est ce que montre Georges Livet dans son analyse sur l'époque moderne (Livet, 2003)<sup>118</sup>. Bien sûr, ces orientations peuvent se recouvrir partiellement, et un élément ultérieur peut s'imposer, sans pour autant effacer le précédent. Ce dernier est en quelque sorte incorporé dans la nouvelle étape. Cela correspond bien par ailleurs à l'idée d'une consolidation progressive de l'armature de l'Etat et rend compte de l'élargissement de la sphère de souveraineté qui finit par comprendre des domaines aussi divers que la recherche, la santé, la sécurité, ou des éléments de plus en plus précis du système de transport. Sur un plan territorial, il y a aussi une emprise croissante du système des services et des infrastructures avec la densification qui relève à la fois des capacités propre de l'Etat de réaliser et d'encadrer des dispositifs, mais aussi bien sûr des évolutions des techniques et des vagues successives d'innovation qu'elles suscitent et qui transforment profondément le rapport à l'espace, particulièrement dans les capacités de contrôle et donc de l'exercice du pouvoir. De telles innovations entrent ainsi en résonance avec le projet politique jusqu'à en devenir l'emblème. Ainsi les grands chemins empierrés pour le pouvoir monarchique absolu, les canaux pour la

---

<sup>118</sup> Livet G., *Histoire des routes et des transports en Europe. Des chemins de Saint Jacques à l'âge d'or des diligences*, Presses universitaires de Strasbourg, 2003, 606 p., notamment « Les XVIIe-XVIIIe siècles et l'emprise des Etats. Du relais au « système », pp. 227- 337.

monarchie éclairée, le chemin de fer pour l'Etat-nation, la capillarité de la route moderne et en général de l'automobile pour nos démocraties, ou le réseau ferroviaire à grande vitesse pour le passage des logiques nationales à la construction européenne. La figure qui suit tente de présenter de manière schématique une synthèse forcément réductrice qui s'inscrit dans le prolongement de celui qui précède (Fig.6). La figure 6 est une tentative de catégorisation plus systématique des formes étatiques définies par Philip Bobbitt (Fig. 5). Nous avons cherché à lui appliquer la déclinaison des catégories propres aux systèmes de transport, à savoir la référence conceptuelle qui domine l'organisation du système, l'objectif principal de la politique suivie, la nature de l'équipement mis en œuvre, aussi bien dans son rapport au territoire et qu'au mode de transport dominant. Bien sûr, il s'agit d'un schéma où ne sont reportés que les éléments considérés comme structurants, qui localement ils peuvent localement être en concurrence avec d'autres expressions ou d'autres objectifs. Un des arguments du schéma est aussi de souligner l'historicité du processus de l'expression de la souveraineté territoriale et des systèmes de transport successifs qu'elle engendre et qui composent une complexité croissante. Les développements de la première partie de notre recherche qui portent sur le développement spécifiques de pays particulier permettront de venir nuancer cette approche.

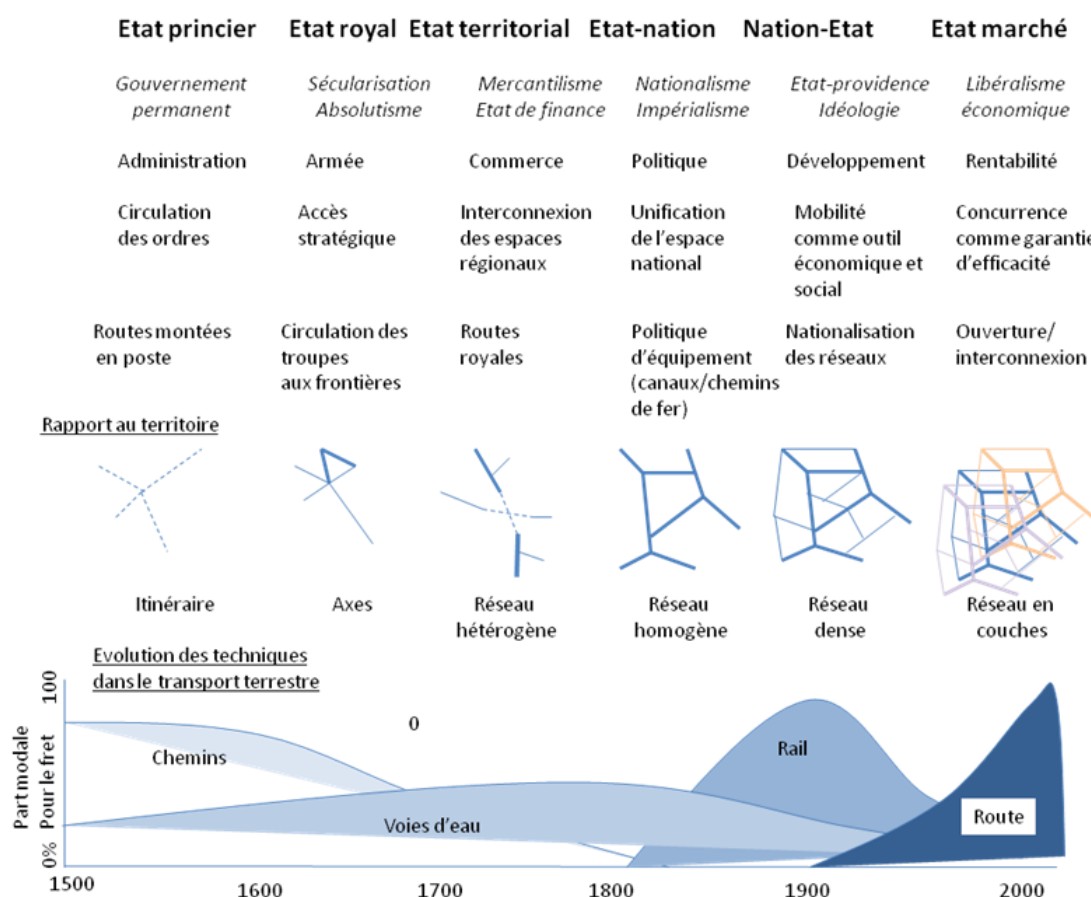


Figure 6. Principes de souveraineté et systèmes de transport en Europe (conception A. Beyer)



Sans doute convient-il aussi d'aller plus loin dans l'explication qui lie le pouvoir au territoire par la maîtrise des réseaux. Le pouvoir que confère le réseau de transport est fondamentalement celui de la vitesse plus que de la simple accessibilité. C'est-à-dire la capacité d'intervenir ou de prévenir un événement plus rapidement que son adversaire. Paul Virilio dans sa pensée a très précisément illustré cette thèse en l'appliquant aussi bien aux sociétés antiques qu'au monde contemporain. Le pouvoir politique est lié à la capacité de déplacer plus rapidement les hommes (soldats et messagers), les ressources, de même que le pouvoir économique dominant appartient à celui qui parvient à faire circuler plus vite les biens et les capitaux. Dans les deux cas, au-delà du seul déplacement physique intervient l'importance de l'information et la rapidité de sa transmission. Pour Virilio<sup>119</sup>, c'est bien l'acquisition de vitesses supérieures qui permet de dominer les populations, de surveiller le territoire et la production, le réseau n'est ici qu'un moyen et non une garantie de contrôle. Toute société est dromocratique<sup>120</sup>, dans la sens où les hiérarchies de pouvoir sont aussi des différentiels de vitesse : *« Si l'on prend par exemple la société athénienne, mais cela vaut aussi pour les autres sociétés grecques, on voit qu'au sommet se trouve le triérarque, le citoyen riche à même d'armer une trière, une trirème, c'est-à-dire le navire le plus rapide de l'époque. Au-dessous il y a le cavalier, celui qui a les moyens de posséder un cheval, ce qui représente une fortune en ce temps-là. En dessous encore se trouvent les hoplites, ceux qui sont en mesure de s'équiper par leurs propres moyens pour devenir des soldats, enfin les hommes libres et les esclaves qui rament dans les trières. Ceux-là ne pourront que se fréter eux-mêmes, ou être contraints au rôle d'énergie dans la machine sociale et de guerre. Nous sommes en présence d'un système hiérarchique constituant une dromocratie : une hiérarchie de richesse qui est en même temps aussi une hiérarchie de vitesse »*<sup>121</sup>. Cette lecture antérieure à la civilisation industrielle ne sera qu'exacerbée avec la capacité nouvelle d'inventer les moyens de fabriquer de la vitesse. La maîtrise des instruments du pouvoir réside bien dans le contrôle des infrastructures dans la mesure où elle permet d'accéder à la vitesse de domination.

### **Système de transport et taille de marché : l'inévitable passage de l'échelle nationale à l'intégration supranationale.**

Les systèmes de transport combinent une double attente, celle de la demande des échanges commerciaux et celle d'une volonté politique qui entend renforcer son assise économique ou son emprise territoriale. Le lien entre le déploiement de l'activité économique et l'intensification des transports est très étroit. Et sous plusieurs angles, les Etats ont contribué à structurer et à développer des marchés dans un cadre national des XVIIIe et XIXe siècles, à travers les canaux et les chemins de fer. *« L'acheminement régulier des marchandises était une condition sine qua*

<sup>119</sup> Notamment Virilio P., *Vitesse et politique. Essai de dromologie*, Ed. Gallilée, 1977, 151 p.

<sup>120</sup> Pour Virilio, la dromologie est *« la science, ou mieux, la discipline, la logique de la vitesse »*.

<sup>121</sup> Virilio P., « Dromologie : logique de la course », *Futur Antérieur* 5 : Printemps, revue en ligne.

*non de la constitution des marchés nationaux qui supplantèrent le cadre des économies-villes, pour forger le réseau des marchés des futurs Etats-nations »* (Reynaud, 1987, p. 18)<sup>122</sup>. Dans ce domaine, l'Angleterre a ouvert la voie. L'accélération de la circulation des biens, notamment des surplus agricoles a joué un rôle essentiel dans l'accumulation initiale du capital, de même qu'il rend possible les premiers gains industriels liés aux économies d'échelle. C'est là un avantage temporaire pour la France dans le premier XIXe, dès lors qu'elle se dote de bonnes infrastructures et dispose d'un vaste marché interne. L'augmentation de la taille des marchés est aussi un argument qui milite pour le rapprochement des Etats allemands. Articulé à un vaste réseau de transport ferroviaire, les Etats-Unis tireront par la suite le plus grand profit de la taille continentale de leur marché intérieur.

Par les investissements publics directs (routes ponts, canaux), les garanties d'emprunts (chemin de fer) ou la simple visibilité de long terme qu'ils apportent, les Etat favorisent le développement des infrastructures et disposent des moyens pour l'orienter selon leurs priorités territoriales. Le déploiement ferroviaire a alors un véritable effet d'entraînement pour toute l'économie, directement en accélérant la circulation des biens pour un plus faible coût, en absorbant une part importante de la production industrielle (jusqu'à 1/3 de la production sidérurgique entre 1854 et 1864 en France) et enfin en développant le marché des capitaux. « *Non seulement l'aide publique fut considérable, mais le chemin de fer parvint à peser en moyenne près de 43% des émissions obligataires du secteur privé en France de 1892 à 1938* » (Reynaud, 1987, p.34). Le développement des systèmes accompagne la mise en place concomitante de puissants acteurs financiers qui combinent le contrôle des transports, de la banque et de l'industrie, tels les Talabot, les Rothschild, les Pereire en France (Bergeron, 1989)<sup>123</sup>.

Il y a bien alors une rationalité économique du développement des marchés nationaux (Braudel et Labrousse, 1976)<sup>124</sup>, mais une rationalité en quelque sorte orientée. Elle redessine largement les orientations productives régionales et concourt à la division du travail au sein de chacun des espaces nationaux. Les instruments réglementaires et tarifaires qui sont aussi sous leur contrôle direct ou indirect offrent autant de moyens d'action supplémentaires. A cela s'ajoutent les droits de douane qui permettent de réguler l'ouverture de l'économie nationale vers l'extérieur et qui ne font que renforcer la logique. L'intrication du pilotage des dispositifs productifs et des systèmes de transport ne fera que se renforcer. Les chemins de fer qui assurent à la fois la fiabilité, la rapidité et le caractère massif seront les instruments privilégiés de cette politique volontaire. Ce n'est que très progressivement au cours du XXe siècle avec le goudronnage (1900), l'instauration des grands itinéraires nationaux puis internationaux (1930), enfin par les autoroutes (1970-80) que le camion pourra rivaliser et finalement supplanter son concurrent d'autant plus rapidement qu'il bénéficie de rapides progrès techniques.

---

<sup>122</sup> Reynaud C., et al., *L'espace des transports, OEST*, Paris, 1987, 312 p.

<sup>123</sup> Bergeron L., « Les espaces du capital », in Burguière A., Revel J. (Dir.), *L'espace français*, Histoire de la France, Seuil, 667 p., pp. 289 – 371.

<sup>124</sup> Braudel F., Labrousse E. (Dir.), *Histoire économique et sociale de la France*, T.3 : L'avènement de l'ère industrielle (1789- années 1880), « La conquête de l'espace national », Paris, PUF, 1976, 1071 p. pp. 242 et suiv.

Cette logique qui lie l'Etat, le système de transport et la structuration nationale du marché constituera l'horizon durable de la première économie moderne. La question a d'ailleurs fait l'objet d'un intérêt central dans la première pensée économique (Dockès, 1969). Elle offre une puissance d'intervention à laquelle les Etats auront bien du mal à répondre et qui sera pour de longues années la pierre d'achoppement de la mise en œuvre possible de la politique européenne des transports et la constitution d'un marché élargi. Jean-Christophe Defraigne<sup>125</sup> propose une lecture mêlant économie et politique pour montrer comment la taille réduite des marchés nationaux dans un contexte européen a handicapé le développement des économies nationales dès le début du XXe siècle, notamment l'économie allemande dans sa concurrence avec les Etats-Unis pour le leadership mondial. Leur cadre national trop étiqué ne leur permettait pas d'atteindre la taille standard (*ou taille minimale optimale*)<sup>126</sup> et d'assurer le financement de la recherche pour occuper le rôle de *prime mover* selon l'expression empruntée à Chandler, notamment dans les secteurs industriels innovants, c'est-à-dire la position dominante assurée par l'avance technologique que confère l'antériorité technologique dans un domaine donné. La volonté des industriels allemands d'ouvrir les marchés face aux politiques protectionnistes de ses voisins, aurait ainsi conduit à deux reprises, mais peut-être trop mono-causale, à des tensions puis aux conflits mondiaux. Les buts économiques de guerre sont très révélateurs. C'est bien dans cette perspective qu'il faut comprendre l'engagement dans l'intégration européenne qui a bien pour vocation d'éviter les guerres en développant le commerce et en favorisant l'émergence de « champions européens supranationaux ». A ce titre, la construction européenne est aussi dictée par des impératifs économiques. Dans une logique similaire à celle que visaient les Etats-nations du XIXe et du premier XXe siècle, l'UE, par sa politique doit chercher à assurer l'accessibilité de son territoire pour le constituer comme marché, à la différence près qu'elle ne dispose ni des pouvoirs ni des moyens de ces modèles.

---

<sup>125</sup> Defraigne J.-C., *De l'intégration nationale à l'intégration continentale. Analyse de la dynamique d'intégration supranationale européenne des origines à nos jours*, L'Harmattan, 2004, Paris, 316 p.

<sup>126</sup> En économie industrielle, l'existence de rendement d'échelle croissante ou d'économie d'échelle signifie que le coût moyen par unité produite d'une firme diminue avec l'accroissement de la quantité produite. La taille minimale optimale (TMO) correspond alors à la minimisation de ce coût moyen. Pour rester sur le marché, il convient donc d'atteindre un seuil suffisant de production et pour cela disposer d'un marché assez vaste pour le commercialiser (d'après Defraigne p.11).

## 2. La genèse nationale des systèmes de transport en Europe

*« Une armature physique de transport unifiée et ambitieuse fait encore défaut <à l'Europe>. Il lui manque, pour se construire, les réseaux de communication **emblématiques et symboliques** que réalisèrent au XIXe siècle la Russie avec le Transsibérien, les Etats-Unis avec leurs réseaux ferroviaires transcontinentaux et, à une moindre échelle, la France et l'Allemagne, mais avec autant d'importance pour la matérialisation de leur unité. De ce point de vue, le réseau autoroutier, même s'il est essentiel, n'a pas le même impact sociétal que le développement du transport ferroviaire à grande vitesse qui st une formidable innovation dont on comprendra plus tard le rôle qu'il est appelé à jouer dans la cohésion du continent par la rapidité et la fluidité qu'il offre aux relations entre les citoyens de l'Union. »*

Jean-Claude Empereur, « L'Europe ou l'ambition de la souveraineté », in *Europa* 1.2009.

### La place des transports dans le récit de construction des espaces nationaux

En Europe, le processus de territorialisation des réseaux de transport n'est pas uniforme. La diversité s'impose dans la modalité de construction des réseaux et renvoie à la diversité des Etats et des logiques de leur projet national. Chaque système raconte ainsi une histoire singulière souvent réinterprétée et glorifiée dans un récit national d'unification de l'espace politique. Coïncidant avec l'avènement de l'Etat-nation moderne, le chemin du fer est particulièrement mobilisé dans cette perspective. Interprété comme une épopée moderne, son développement s'inscrit parmi les mythes fondateurs les plus vivaces de la fondation des unités politiques européennes. Il instaure à sa manière sur le plan des transports, un accès élargi qui soude espaces en une société politique moderne et intégrée. Il permet à la « *communauté imaginée* » selon l'expression de Benedict Anderson (1996)<sup>127</sup> d'éprouver une proximité effective à une échelle inédite en termes de coûts et de volumes. Le réseau des chemins de fer a ainsi pu être élevé au rang de machine politique, instrument-clé du grand mythe unificateur national. Il faut avoir à l'esprit cette dimension. Son interprétation n'a fait que grandir à mesure que le poids du transport ferroviaire s'accroissait dans la vie nationale dont il touchait désormais toutes les facettes, poussant la puissance publique à en encadrer les effets. Pour le système de transport, comme dans une autre perspective pour la lecture du passé historique des nations, « il ne s'agit

---

<sup>127</sup> Anderson B., *L'imaginaire national : réflexion sur l'origine et l'essor du nationalisme*, La Découverte, Paris, 1996, 214 p.

pas d'invention de toute pièce » (Geary, 2004)<sup>128</sup>, mais souvent d'une interprétation qui sert de support à un discours unitaire sur la base d'un projet politico-technique.

Or, le développement des réseaux comme les systèmes territoriaux des Etats relèvent en Europe de trajectoires différentes et au-delà du caractère unitaire renvoient aussi à des systèmes de valeurs politiques contrastés avec lesquels l'Union européenne doit aujourd'hui composer. Avec ce constat, nous inscrivons pleinement notre approche dans les pas de Jean Ollivro (2000)<sup>129</sup> lorsqu'il pose « *qu'en dessinant des réseaux, les Etats réalisent des signatures de leur conception étatique* » (p.97). Une manière de souligner que le système de transport n'est pas seulement une question d'intégration technique ou d'enjeux de pouvoir mais d'une construction d'un système de valeurs politique. Le développement qui suit va nous permettre d'aborder sous l'angle des transports, les différents récits nationaux pour les pays du « cœur carolingien de l'Europe », la France, les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne, la Suisse. Ce choix correspond à la fois à la CEE initiale et permet de disposer d'un éventail très varié de systèmes politiques, des configurations allant d'un pouvoir traditionnellement très centralisateur (la France), unitaire (les Pays-Bas) jusqu'à l'expression la plus radicalement fédéraliste (la Suisse) avec des pays dont les profils s'inscrivent entre ces deux pôles vers une logique d'unification (Allemagne) ou de régionalisation (Belgique). Si parmi les cinq Etats retenus, quatre sont membres-fondateurs de l'UE, le cas suisse nous a semblé intéressant à la fois par la fonction-clé jouée par le réseau ferroviaire dans la vie politique nationale que par sa position centrale du pays au sein d'une unité européenne en construction.

Il y a donc bien un moment ferroviaire dans la construction des identités nationales. En Europe, le chemin de fer, plus que tout autre mode de transport, est perçu comme un fondement actif de l'unité territoriale des Etats-nations. Son poids, réel autant que symbolique, occupe aujourd'hui encore une fonction sans équivalent dans l'imaginaire politique des citoyens et des dirigeants des différents pays européens, et ce bien que sa fonction réelle se soit estompée au fil du temps. C'est aussi parce que ses liens avec la puissance publique ont été particulièrement étroits que le système ferroviaire passe pour un bastion de la résistance contre l'intégration communautaire. Cette situation n'est le fruit du hasard, car cette puissante technique alors émergente a en quelque sorte été « piégée » dans le projet de construction de l'Etat-nation au XIXe siècle, dans son organisation et dans les représentations. Il cristallise d'une certaine manière la construction de l'espace national. Historiquement, le système de transport ferroviaire apparaît comme un instrument de projection des Etats-nations naissants ou en phase de consolidation au XIXe siècle, par son pouvoir d'intégration des territoires et d'orientation de leur spécialisation. Il va garder cette empreinte dans l'imaginaire collectif des citoyens comme des décideurs, même si les Etats ne seront véritablement maîtres de leurs réseaux qu'au XXe siècle (Fig.7). Il est vrai

---

<sup>128</sup> Geary P. J., *Quand les nations refont l'histoire. L'invention des origines médiévales de l'Europe*, Aubier, 2004, 242 p.

<sup>129</sup> Ollivro J., « L'étoile : élément permanent de l'organisation de l'espace français », in *Noroi*, tome 45, n° 177, 1998, p. 5-15.

qu'auparavant déjà, les conditions mêmes d'exercice de la concurrence, de la tarification et l'investissement dans les infrastructures sont étroitement encadrées et souvent garanties par l'Etat, puissance concédante quand ce n'est pas lui qui les finance (AHICF, 1997)<sup>130</sup>. Les transports revêtaient des fonctions multiples, d'ordre économique, d'aménagement du territoire, mais répondent aussi à des objectifs stratégiques où l'État-major fait fréquemment valoir son point de vue lors de la définition des tracés. Sans doute faut-il voir là la combinaison de plusieurs motifs. Il y a d'abord le poids réel des Etats dans les décisions touchant au développement du mode ferroviaire, notamment dans le choix des itinéraires et l'encadrement réglementaire, qui est souvent uniforme à l'échelle d'un pays. Cela se traduit notamment par l'imposition commune de normes et de règlements qui vont distinguer les réseaux nationaux des structures dans les pays voisins. A des niveaux variables, l'intervention de la puissance publique conduit à associer son action en faveur des territoires mal desservis à la diffusion de la modernité technique et économique. Dans les représentations collectives, le chemin de fer associe étroitement la modernité politique à la modernité technique et économique. L'idée d'un service public s'impose alors, particulièrement en France. Les représentations cartographiques qu'appelle ce mode de transport pour les usagers mais aussi pour des usages scolaire contribuent à ancrer les contours du pays dans les esprits. Comme pour d'autres modes, le rail offre une matérialisation du lien et de l'unité entre territoires. Vecteur de diverses significations positives lors de son premier développement, le chemin de fer a donc été largement instrumentalisé dans le discours politique. Avant même leur nationalisation, les réseaux ferroviaires portaient déjà l'empreinte d'un projet national. Aussi, la période de genèse technique et politique du ferroviaire correspond à une période-clé de projection territoriale du pouvoir. Elle mérite qu'on s'y attache de manière plus marquée, sans toutefois qu'un regard portant sur d'autres systèmes de transport et d'autres époques ne soit également mobilisable pour étayer notre propos.

---

<sup>130</sup> AHICF, « Les chemins de fer en temps de concurrence, choix du XIXe siècle et débats actuels », *Revue de l'Association pour l'histoire des chemins de fer en France*, n°16-17, printemps-automne 1997.

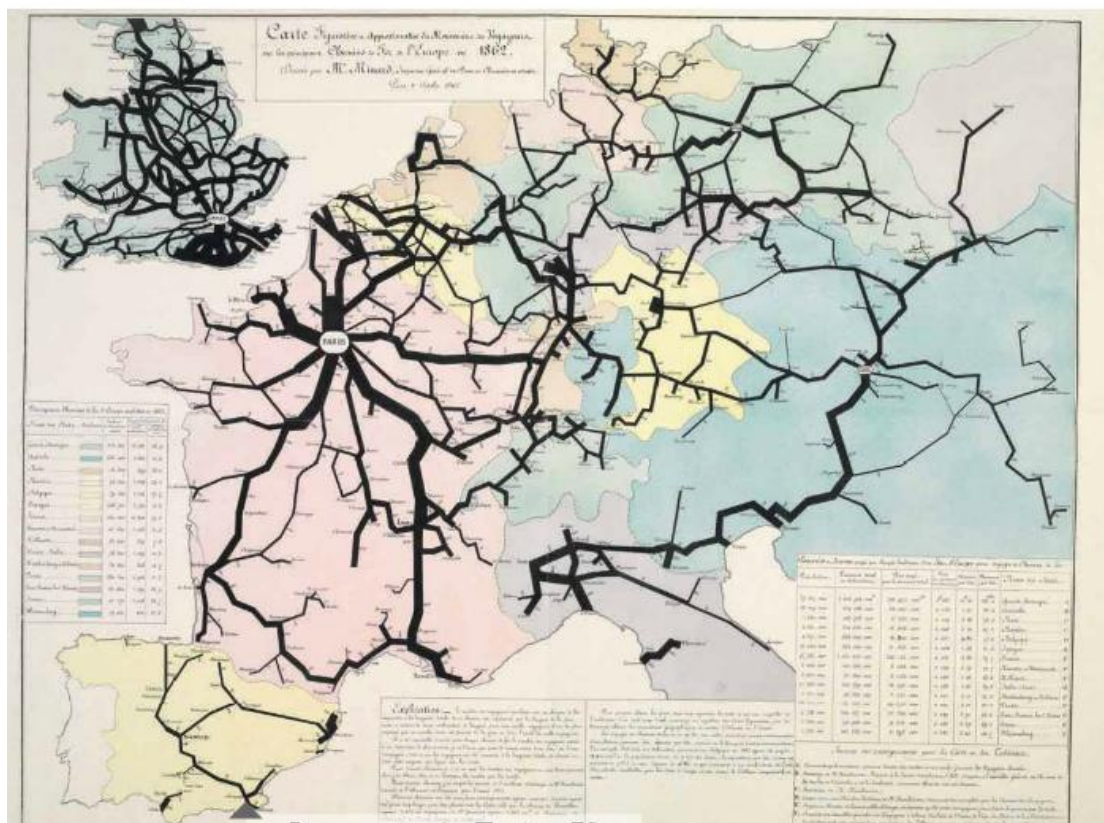


Figure 7. Carte figurant de manière approximative le mouvement des voyageurs sur lignes ferroviaires d'Europe en 1862 par Minard (Bibliothèque de l'ENPC).

## Le réseau en étoile, emblème de la construction territoriale française

Contrairement à une idée reçue, l'espace français ne s'est pas d'abord unifié par les réseaux de transport, mais procède de la justice royale qui s'est tôt imposée dans l'histoire comme ultime recours à tous les habitants du pays. C'est donc le droit qui fonde la souveraineté royale, au XIII<sup>e</sup> siècle et pose le champ géographique de sa compétence. La limite des Quatre Rivières<sup>131</sup> forme « *un ressort, non une ligne de douane ou un camp retranché* » (Dauphant, 2012, p.149)<sup>132</sup>. Le royaume est un espace de paix sous la garde du roi, « *qui peu à peu canalise, refoule, maîtrise la violence, la cantonne et méthodiquement en réduit le poids et le coût* » (Chaunu, 1982, p.134)<sup>133</sup>. Ce n'est que progressivement à travers les siècles que cet espace se territorialise en passant sous une administration directe. Le roi lui-même se met à s'y déplacer de manière plus systématique, et y envoie ses représentants, faisant circuler les ordres et les contrôles. La proximité du pouvoir politique avec le peuple se traduit longtemps par la mobilité du monarque en son royaume. Les voyages du souverain révèlent alors la géographie du pouvoir, au gré des personnalités et des

<sup>131</sup> Le Rhône, la Saône, la Meuse et l'Escaut, frontières traditionnelles du Royaume de France.

<sup>132</sup> Dauphant L., *Le royaume des quatre rivières : l'espace politique français (1380-1515)*, Champ Vallon, Paris, 2012, 448 p.

<sup>133</sup> Chaunu P., *La France*, Robert Laffont, Paris, 1982, 388 p.



circonstances politiques. Pourtant, et bien plus tôt que dans d'autres Etats européens, se mettent en place en France les éléments d'un encadrement administratif confié à un officier qui en acquiert la charge, dispensant le monarque ou ses représentants directs d'une présence physique tout en lui conférant une part des revenus. Dans une phase ultérieure, le pouvoir s'intéresse au contrôle des lieux d'échanges, des ponts puis des foires, avant de prélever l'impôt royal. Ce n'est finalement que très tardivement que l'Etat français va s'intéresser aux infrastructures linéaires elles-mêmes, à leur construction et à leur entretien, alors que la référence au droit romain lui permettait de revendiquer la domanialité royale des grandes voies de transport. Dans le contrôle politique du territoire, on passe ainsi des éléments les plus universels (la Justice) aux structures plus matérielles. La prise de contrôle commence dans l'ordre juridique, faute sans doute d'avoir encore les moyens techniques et les ressources économiques et techniques d'un encadrement effectif. Le même mouvement se retrouve dans le système de transport. L'Etat français s'est d'abord consolidé en cherchant à assurer sa mainmise sur les circulations et les échanges qui traversaient son espace avant de s'intéresser aux infrastructures. La mutation est tardive, pas avant la fin du XVIIIe siècle. Les premières routes ont essentiellement une fonction de gouvernement et une vocation militaire qu'elles garderont encore longtemps. Bordées d'alignements d'arbres, routes et canaux disent la puissance monarchique sur les espaces qu'ils traversent et relient plus peut-être qu'ils ne lui servent (Raffeau, 1984)<sup>134</sup>. A partir d'une logique d'équipement, le pouvoir jette progressivement les bases d'un système centré sur la capitale. Ce schéma va se répéter inlassablement au gré des innovations techniques : systèmes des voies d'eau, routes des postes, autoroutes et lignes à grande vitesse<sup>135</sup>.

### Les flux et les nœuds, la dialectique braudélienne

Les grands fœdaux étaient obligés de se déplacer constamment s'ils voulaient être respectés, mais aussi parce qu'ils étaient contraints de consommer sur place les surplus économiques. Le phénomène s'inverse progressivement au cours du Moyen-Age, jusqu'à ce que le pouvoir sédentaire structure à partir du centre de commandement administratif l'organisation des systèmes de circulation. Entre les deux, à partir du XVe siècle, se développe le système de poste que le pouvoir politique reprend aux grandes organisations commerciales du temps et peut-être même à des modèles orientaux (Gazagnadou, 1994)<sup>136</sup>, sans que les rôles entre l'intérêt public et privé soit toujours aussi strictement respecté, comme dans le cas des républiques marchandes ou des partenariats que les princes passent avec des entrepreneurs pour monter de tels services. Mais, longtemps encore, l'absence de systèmes de circulation et de communication fiables vont considérablement ralentir les processus décisionnels (Blockmans, 1997)<sup>137</sup>.

<sup>134</sup> Raffeau M., *La politique de plantation des arbres le long des routes au XVIIIe siècle en Bourgogne et en Lorraine*, Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, 1984.

<sup>135</sup> Burguière A., Revel J. (Dir.), *L'espace français*, Histoire de la France, Seuil, 667 p., notamment Chap. 5, Roncayolo M., « L'aménagement du territoire XVIIIe – XXe siècle », pp. 511 – 633.

<sup>136</sup> Gazagnadou D., *La poste à relais. La diffusion d'une technique de pouvoir à travers l'Eurasie. Chine-Islam-Europe*, Paris, Editions Kimé, 1994, 178 p.

<sup>137</sup> Blockmans W., *Histoire du pouvoir en Europe. Peuples, Marchés, Etats*, Fonds Paribas, Anvers, 1997, 402 p. (notamment Chapitre I. La conquête des territoires/Distance et communication).



Parmi les historiens, c'est certainement Fernand Braudel qui a été un des plus sensibles à la question du contrôle des flux et des circulations dans la structuration de l'espace français. D'abord peut-être à contre-emploi, en soulignant que les réseaux commerçants et les flux qu'ils engendrent se déploient et prospèrent justement en l'absence d'un encadrement étatique trop puissant. Cette thèse le conduit à avoir une lecture originale de la construction du territoire français<sup>138</sup> qui s'est maintenue en marge du couloir commercial le plus dynamique, celui de qui va se fixer sur l'axe rhénan, malgré les diverses tentatives d'ancrage volontaire du pouvoir français d'intégrer les circuits du grand capitalisme marchand européen. Son analyse n'est pas isolée et se retrouve sous la plume des géographes. Pour Pierre Gourou, « *la Lotharingie, l'Empire germanique ont stérilisé, en ce qui concerne la France, l'axe Saône-Rhône, malgré son activité ancienne, malgré sa vigoureuse et charmante civilisation* »<sup>139</sup>. On peut même aller jusqu'à dire que ce rameau méridional s'est détaché du grand axe à mesure qu'il était progressivement intégré au royaume de France. Braudel montre bien que la puissance politique française et son prestige affaiblissent la dynamique de l'ordre marchand par la recherche d'une ressource fiscale qui semble facile à mobiliser mais qui s'avère volatile. Mais aussi de l'intérieur avec l'attrait des honneurs et les charges royales qui finissent par diffuser un système de valeur assez éloigné du commerce.

La même idée est défendue par Christian Grataloup : « *Chaque fois que l'espace français semblait prendre le contrôle d'un tronçon, villes de foires champenoises, passages bourguignons, couloir rhodanien, chaque fois il ne faisait qu'en stériliser l'activité au niveau européen, que ramener les échanges au seul niveau national, pour que l'axe renaisse plus à l'est, hors de portée des taxes et règlements d'un Etat envahissant.* »<sup>140</sup>. Et Braudel d'interroger un capitalisme européen qui exclut la France et une économie nationale qui n'a cessé de dériver vers Paris. Faute de pouvoir le susciter ou le maintenir, le pouvoir royal n'aura de cesse de tenter de l'accaparer sans y parvenir. La monarchie a ainsi tenté une pénétration vers l'est en essayant de mettre la main, et plus rarement de tenter de susciter des points d'entrée vers l'Europe marchande : en Champagne au XIII<sup>e</sup> siècle, à Lyon au XV<sup>e</sup> siècle, puis vers les Flandres et finalement sur le Rhin au XVII<sup>e</sup> siècle. Sans succès durable. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'échec mort-né du projet d'établissement d'une grande place commerciale à Versoix (Pays de Gex) destinée à assécher les flux financiers genevois reste lettre morte. On retrouve cette logique dans l'Entre-deux-guerres avec le souci éphémère de s'affirmer comme une puissance commerciale rhénane par l'Alsace retrouvée. Ces projets illustrent bien l'incompatibilité d'un volontarisme d'Etat en ce domaine. Souveraineté et marché ne font pas toujours bon ménage.

---

<sup>138</sup> Braudel F., *L'identité de la France*, T1. *Espace et histoire*, France Loisirs, 367 p., notamment le chapitre « L'isthme et l'unité française » p. 367 et suivantes.

<sup>139</sup> Cité par Braudel, *op. cit.*, p. 237.

<sup>140</sup> Grataloup C., *Lieux d'histoire. Essai de géohistoire systématique*, Reclus, Montpellier, 1996, 200 p.

Dans les faits, la domestication du monde des échanges par le pouvoir politique a été très progressive. Elle passe par le contrôle des superstructures commerciales avant de s'intéresser aux infrastructures de transport proprement dites. Le pouvoir cherche d'abord à contrôler les points nodaux de circulation, les foires et les marchés qui ne peuvent s'établir et prospérer sans l'autorisation du roi. Avec l'éloignement du royaume des grandes routes commerciales européennes, la monarchie soutient l'activité de places marchandes, telles Lyon en position périphérique sur le chemin de l'Italie qui obtient l'octroi de privilège par Charles VII et Louis XI, ou l'enclave de Tournai au contact avec les Pays-Bas méridionaux (Dauphan, *op. cit.* p.251). Avec le développement du commerce océanique et de la marine, c'est aussi le pouvoir qui cherche à susciter et à encadrer de nouvelles places de commerce au Havre, à Lorient, Toulon et Dunkerque. Cette course au raccordement s'inscrit donc dans une histoire longue qui se retrouve encore dans le rapport Bourdillon qui préconisait en 1991 de rattacher les infrastructures françaises de la grande vitesse au réseau européen pour échapper aux risques de marginalisation.

### La première tentative d'unification territoriale par les voies navigables

Les bassins fluviaux ont joué un rôle de première importance dans les échanges économiques de la France pré-moderne. Ils ont constitué le cadre privilégié de structuration de communautés d'intérêt (Pradeau, 1999)<sup>141</sup> qui n'ont cependant jamais constitué d'entités politiques tout au plus des formes lâches d'organisations réticulaires. Dans une lecture naturaliste à la suite d'Emmanuel de Martonne et aujourd'hui largement remise en cause (1930)<sup>142</sup>, certains auteurs (George *et al.* 1950)<sup>143</sup> sont allés jusqu'à mettre en évidence l'importance des bassins hydrographiques dans la constitution d'entités étatiques (*core areas*) (Fig.8) ou dans la structuration des couloirs de circulation de l'Europe Centrale (Le Cœur, 1998)<sup>144</sup>. Pour la France et la Pologne (même si cette interprétation est largement plus discutable du fait de l'instabilité des frontières du pays à l'échelle de l'histoire), leur localisation sur des zones de confluence hydrographique rendrait compte de leur extension ultérieure centrée, alors que la distribution des fleuves de l'espace allemand contribuait à des divergences territoriales. L'interprétation par son déterminisme physique est évidemment difficile à défendre. Il n'en reste pas moins vrai que dans ses premiers développements la facilité d'approvisionnement de Paris tient sans doute autant à sa position géographique de confluence et à son rôle de plaque tournante commerciale qu'à sa fonction politique qui ne s'affirmera que progressivement. Le point intéressant pour la France est alors de voir comment les voies d'eau ont été un des vecteurs de l'intégration des territoires par un projet politique que par la configuration naturelle. Tel est notamment le grand plan qui s'élabore avec la diffusion de la technique des canaux à partir du XVIIe siècle. Comme le

---

<sup>141</sup> Pradeau C., « Réseaux hydrographiques et organisation de l'espace », in *L'information géographique*, n°1, 1999, pp. 3 – 9.

<sup>142</sup> De Martonne E., *L'Europe Centrale*, A Colin, « Géographie universelle », 1930.

<sup>143</sup> George P. *et al.*, *Les fleuves et l'évolution des peuples, Europe orientale, Baltique, mer Noire*, PUF, Paris, 1953, 100 p.

<sup>144</sup> Le Cœur C., « Les configurations de relief de l'Europe médiane : cloison et passages », in *Géohistoire de l'Europe médiane*, La Découverte/Hérodote, pp. 19 – 34.

souligne Michel Vrac (2001)<sup>145</sup>, on passe d'un monde fractionné à un projet de jonctions entre bassins et à la définition d'axes navigables dans un plan d'organisation global. Le projet ainsi réinterprète la confluence parisienne régionale à une échelle nationale. L'avènement du chemin de fer remettra en question le mode mais non le principe qu'il actualise et porte à un degré plus élevé d'accomplissement.

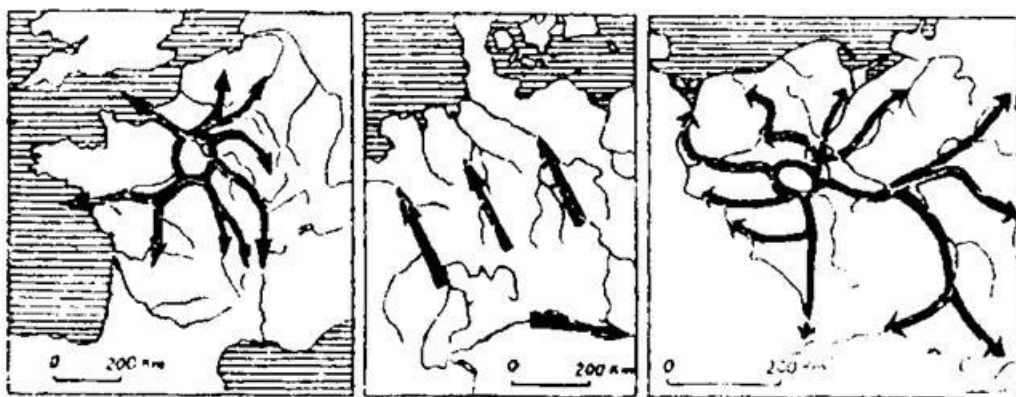


Figure 8. Hypothèse des confluences fluviales comme foyer potentiels des structures étatiques en Europe (George, 1950)

### Voies d'eau et projection de la souveraineté étatique

Comme pour l'ensemble du territoire, la conquête du réseau fluvial débute dans le droit avec l'affirmation juridique de la souveraineté monarchique sur le système fluvial et les circulations associées (secteurs navigables et flottables). A partir du XVI<sup>e</sup> siècle, les juristes s'appuient sur le droit romain pour revendiquer au nom de la Couronne la propriété éminente du réseau en l'absence de toute preuve de propriété incontestable de la part des seigneurs péagers. Dans son histoire de la navigation, l'historien Bernard Le Sueur (2012)<sup>146</sup> rappelle que « *tout au long de l'époque moderne, une longue guerre d'usure oppose les seigneurs péagers au roi qui n'hésite pas à s'appuyer sur les associations marchandes pour faire valoir ses droits.* » En 1724, le pouvoir monarchique met en place une commission des péages sur l'ensemble des bassins fluviaux qui recense de manière méthodique les titres et en vérifie l'authenticité. L'objectif est d'en réduire le nombre et la portée. Ce n'est qu'une fois son pouvoir réaffirmé dans un système largement passé sous son contrôle qu'il octroie des autorisations à la réalisation des premiers canaux interbassins, élevant des seigneuries linéaires pour le canal de Briare, le canal du Loing et le canal du Midi mais sans investissement direct dans la réalisation de l'infrastructure dont les risques et les bénéfices incombent aux entrepreneurs privés. L'intérêt de raccorder les grands bassins fluviaux du royaume a été très tôt présenté par Vauban dans ses écrits et notamment son mémoire défendant la nécessité de relier les places fortes des Flandres entre elles et avec la

<sup>145</sup> Vrac M., *France radiale contre France transversale ? : Regards croisés sur la constitution du réseau ferré français*, Thèse de géographie, Université Paris-Sorbonne, 2001.

<sup>146</sup> Le Sueur B., *Navigations intérieures. Histoire de la batellerie de la Préhistoire à demain*, Chasse-Marée/Glénat, 2012, 239 p., p.84.

mer<sup>147</sup>. Même si le nom n'est pas encore là, l'idée du marché intérieur est déjà présente. Le lien étroit s'établit entre l'émergence simultanée de la pensée du territoire à partir de ses frontières et de la construction son unité intérieure qui sera appelé à une riche postérité.

Si l'on a envisagé le premier trait qui lie entre elles les régions du royaume, il faut donc maintenant envisager le réseau des voies navigables comme un élément de la composante frontalière, distinction entre l'espace domestique de l'extérieur. Les voies d'eau réalisées sont interprétées par le caractère défensif aux frontières dans leur tracé et leur conception. Ainsi, « *conçus comme une barrière d'eau infranchissable parallèle aux frontières, les canaux doivent être assez larges pour ne pas être franchis d'un saut par les cavaliers, et assez profonds pour ne pas être traversés à pied* » (Le Sueur, *op.cit.*, 2012, p. 115). L'Etat-major disposait d'un poids certain dans le choix des tracés des canaux, comme il l'aura par la suite dans l'établissement des tracés et des caractéristiques des voies ferrées<sup>148</sup>. L'aménagement des voies navigables alsaciennes est par là durablement marqué par cette dimension stratégique<sup>149</sup>. D'abord parce que les canaux ont été creusés pour acheminer les pierres des carrières sous-vosgiennes au bord du Rhin où sont construits les systèmes défensifs. Les citadelles de Strasbourg, Sélestat et de Neuf-Brisach sont reliées par des voies d'eau dans ce but. Mais si le canal de Bruche existe toujours entre Strasbourg et Molsheim, celui qui reliait Rouffach au Rhin a été partiellement comblé. Certains canaux ont été conçus en tant que tels comme des lignes de protection, renforçant la frontière. Ainsi au XIXe siècle, l'Etat-major a préféré dans le tracé du canal du Rhône au Rhin une localisation qui évite les centres urbains (Sélestat, Colmar et Mulhouse), un choix pourtant plus logique afin de doubler le Rhin et de constituer une seconde ligne de défense.

L'idée de construction d'un maillage artificiel du système des voies navigables s'impose progressivement au cours du XVIIIe siècle. Elle trouve un écho favorable auprès des physiocrates qui y voient le moyen de remédier aux aléas des récoltes par le commerce et l'unification du marché intérieur. Les premiers plans d'envergure s'appuient sur les connaissances scientifiques et techniques dont l'Etat monarchique se dote à partir du milieu du XVIIIe siècle, avec la création de l'Ecole des ponts et chaussées (1748) ou l'école du génie de Metz. Ces institutions donnent à l'Etat une compétence et une légitimité technique qui ne lui sera pas contestée avant longtemps. Sur ce modèle, Le Sueur ne dénombre pas moins d'une dizaine de projets de systèmes nationaux de canaux. Peu de réalisations seront effectives, la plupart des projets seront à peine engagés sous la Révolution et l'Empire mais laissés inachevés, faute de financement. Il faut attendre la Restauration et l'ambitieux plan Becquey de 1820, du nom du Directeur général du Bureau des Ponts et Chaussées (1817-1830) pour que la politique de grands travaux soit définie dans ce domaine et engagée selon un plan intégré et centralisé. Il concernera

---

<sup>147</sup> (de) Vauban S., « Navigation des rivières » et « Projet de navigation d'une partie des places des Flandres à la mer », in *Les oisivetés de Monsieur de Vauban ou ramas de plusieurs mémoires de sa façon sur différents sujet*,. Edition établie sous a direction de Michèle Virol, Champ Vallon, 2007, 1721 p.

<sup>148</sup> Reitel F., « L'influence militaire sur le tracé des voies ferrées et sur la localisation des gares », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, n° 492-493, mars, 1983.- pp. 77-86.

<sup>149</sup> Descombes R., *Canaux et batellerie en Alsace. Histoire et anecdotes*, Le Verger Editeur, Strasbourg, 1991, 189 p.

d'abord des régions du nord-est qui entament leur industrialisation. Les débats parlementaires balançaient entre le choix d'un financement par le privé sur la base de concessions perpétuelles et la volonté de maintenir un étroit contrôle étatique<sup>150</sup>. La faillite ou le retrait des intérêts privés contraindra finalement l'Etat à s'investir dans le programme après 1830 (Fig.9). Il faut rappeler que Baptiste Legrand, Directeur général des Ponts et Chaussées a été le protégé de Louis Becquey et que l'étoile ferroviaire qu'il a promue (la célèbre étoile de Legrand) correspondait au modèle initialement voulu par les investisseurs privés pour le transport fluvial contre la grille des voies navigables retenue et très incomplètement mise en chantier par son mentor. Le projet de création d'un réseau national de voies navigables sera repris après 1879 par Charles de Freycinet qui laissera son nom au système. Mais, pour imposer définitivement le rôle de Paris comme centre du dispositif, il eût fallu l'ouvrir sur le monde et à l'instar de Londres en faire un grand port maritime et le lieu de transbordement de la marchandise vers le reste du territoire. Le projet a été envisagé à plusieurs reprises durant le XIXe siècle transformant la Seine un canal maritime selon les projets de l'ingénieur Flachet et jusqu'au plan de *Paris, Port de Mer* à l'aube du siècle suivant et lui aussi resté sans suite (Mitchell, 2005)<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Geiger R. G., *Planning the French Canals. Bureaucracy, Politics and Enterprise under the Restoration*, University of Delaware Press, Newark, 1994, 338 p.

<sup>151</sup> Mitchell A., "Paris, port de mer", in *Rêves parisiens. L'échec de projets de transport public en France au XIXe siècle*, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 2005, 139 p.



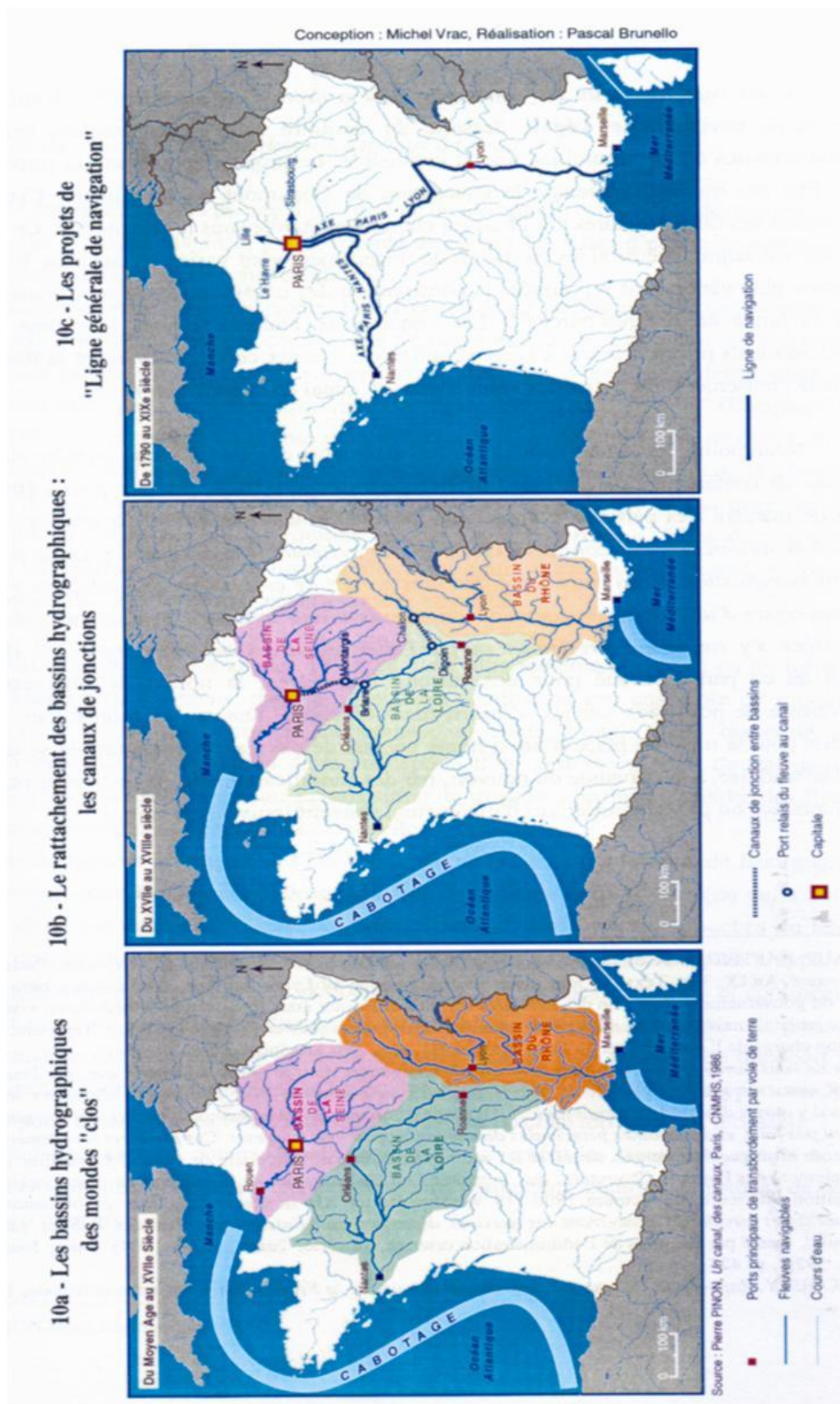


Figure 9. Les projets d'interconnexion des bassins fluviaux français (source Vrac, 2001)

### Le cas français : les conséquences de la centralité administratives et la figure de l'étoile

La plupart des auteurs qui se sont intéressés à la construction territoriale de l'Etat français ont tenté d'établir un lien entre la forme du pouvoir et sa configuration territoriale. A ce titre, ils n'ont pas manqué de souligner le caractère rayonnant de ses infrastructures depuis sa capitale politique, comme le notait déjà Vidal de la Blache dans son *Tableau géographique de la France*. La fameuse étoile de Legrand de 1842 est ainsi devenue l'emblème même de la construction centralisée. Il faut ainsi rappeler que les liens entre les compagnies ferroviaires et l'Etat ont été très encadrés, et que le premier est parvenu à réduire progressivement les marges de manœuvre des intérêts privés. Il y a bien là une nationalisation rampante dont la création de la SNCF en 1938 ne serait que le dénouement. Encadrement des concessions, des tracés, des extensions et finalement des tarifs, le chemin de fer, même s'il est nominalelement privé est largement guidé par les pouvoirs publics, un rôle que les conventions successives de ne feront que confirmer. Il faudrait bien sûr apporter ici toutes les nuances nécessaires à cette affirmation que vient tempérer mais non infirmer l'ouvrage de François Caron. On retrouve là l'apanage des structures étatiques qui ont connu une assiette géographique stable et une continuité des structures territoriales sur plusieurs siècles. La plupart des pays de l'ouest du continent sont dans cette situation avec une capitale puissante d'où rayonnent les grandes infrastructures de transport vers, ce qu'il y a lieu de nommer la périphérie ou les provinces (Fig.10).



Figure 10. Kilomètre zéro des routes de France sur le parvis de Notre-Dame de Paris

C'est le cas de l'Angleterre avec Londres où le caractère privé des investissements n'en conduit pas moins à structurer le réseau en étoile. Mais le tracé est moins net et les branches sont souvent redondantes et se recoupent, ce qui en réduit la lisibilité, même si après la nationalisation de 1948, nombre de doublons seront supprimés. Contrairement à la France, le système a de ce fait un caractère moins nettement politique dans sa forme et n'a pas servi de support au discours sur la puissance de l'Etat. C'est ici le marché d'une métropole qui a aussi été longtemps le plus grand port du monde qui justifie la structure radioconcentrique de la figure plus que l'intervention de l'Etat.

C'est aussi le cas de l'Espagne, qui malgré les fortes identités régionales a fait converger ses réseaux sur Madrid. Les autonomies qui se sont affirmées sur le plan politique à la fin du franquisme, n'ont guère changé la donne, comme l'illustre avec force la structuration récente du réseau autoroutier et les priorités dans la réalisation du réseau de trains à grande vitesse. Sur le modèle français, chaque mode le tracé des réseaux reproduit la figure de la centralisation madrilène dénoncée par les indépendantistes catalans. Selon, l'économiste catalan Germa Bel (2012)<sup>152</sup>, la construction des infrastructures menée depuis deux siècles privilégie des considérations politico-administratives au détriment des besoins de l'économie ; les tracés ne correspondaient pas aux nécessités réelles des échanges commerciaux intérieurs ou sur des critères classiques de choix économiques. Un des arguments forts avancé est de comparer le choix des investisseurs privés qui s'engagent sur des artères à péage qui sortent du schéma, comme le corridor méditerranéen ou la vallée de l'Ebre pour certaines sections autoroutières, là où l'Etat inscrit ses développements sur des radiales convergentes sur la capitale.

Parmi ces Etats anciennement constitués et centralisés de manière très précoce, la France fait figure de modèle. Et dans la plupart des manuels, pour illustrer le poids de cette histoire et sa longévité, une carte des infrastructures sert de preuve indéniable. L'indication depuis les frontières de la direction et de la distance à la capitale ne manque pas de faire sourire les étrangers sur la prééminence qui, par ce détail qui peut paraître anodin, trahit toute une architecture territoriale et un système de pouvoir. Il renvoie bien à l'idée, largement fondée d'ailleurs, que le territoire national français est profondément marqué par la géographie volontariste de l'Etat dont la continuité a traversé les troubles et les révolutions. L'accumulation de mêmes dispositifs en étoile au gré des innovations dans les techniques de transport n'a fait que confirmer cette réalité géographique et politique.

La succession de ces infrastructures en étoile débute avec la résidence permanente du monarque dans sa capitale à la charnière des XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, lorsque le pouvoir royal s'établit en Ile-de-France. Les routes de poste dont les itinéraires variaient au gré des résidences royales se fixent et tendent à avoir des effets structurants sur le réseau urbain dans la longue durée (Bretagnolle, 2009)<sup>153</sup>. Défini par un service, le caractère hiérarchique du réseau a vite pris une dimension physique, une technique de construction et une place dans l'ordonnement de la nomenclature administrative, autant d'éléments qui insèrent les itinéraires dans un système de plus en plus hiérarchisé. Plus coûteuses, car plus efficaces et pérennes, les grand-routes uniques se substituent aux faisceaux des chemins qui offraient un chevelu routier mouvant sur un axe.

---

<sup>152</sup> Bel Germà, *Infrastructure and the Political Economy of Nation Building in Spain, 1720–2010*, Sussex Academic Press, 2102, Titre original *Espana, Capital Paris*, 2010.

<sup>153</sup> Bretagnolle A., « Analyse morphodynamique du réseau des routes de poste en France (XVI<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle) », in Bleton-Ruget A., Commerçon N., Vanier M. (eds), *Réseaux en question : utopies, pratiques et prospective*. Macon, Institut de recherche du Val de Saône-Mâconnais, 2009, pp. 117-129



Les itinéraires variaient alors selon la période de l'année (Reverdy, 1997)<sup>154</sup>. Certains chemins plus directs sont empruntés en été alors qu'ils s'avèrent difficilement praticables en hiver. Les itinéraires concurrents permettent de suppléer le manque d'entretien des tronçons, d'éviter des taxes routières ou de contourner des troubles politiques. Le processus d'uniformisation du réseau que trahit cette nouvelle logique est aussi l'obligation que s'impose le pouvoir politique de garantir l'accessibilité et la sécurité sur son territoire. Bien sûr, les grands itinéraires sont d'abord des instruments utiles au pouvoir lui-même pour le déplacement rapide des troupes vers les frontières et de ses administrateurs vers les provinces. Ces axes sont aussi ceux qui s'imposent aux territoires traversés les taxes et les corvées. C'est donc bien le contribuable et non l'utilisateur qui entretient le réseau.

Le texte d'Arthur Young<sup>155</sup>, maintes et maintes fois évoqué, loue la qualité et la gratuité des grandes routes, qu'il compare à l'Angleterre où règne le système des *turnpikes*, dispositif de péage pour rétribuer de leurs investissements les entrepreneurs qui avaient construit les routes et en assuraient l'entretien. Le voyageur anglais souligne aussi leur faible fréquentation, ce que certains observateurs vont rapidement interpréter comme l'expression du retard économique de la France. D'autres pointent l'inadaptation du tracé des routes royales aux besoins réels des échanges qui se pratiquaient alors sur des rayons assez courts et rarement selon les axes que dessinent les radiales parisiennes. C'est également par étapes que l'Etat s'investit dans la viabilité des grands chemins. Intéressé d'abord par les seuls nœuds urbains ou les ponts, il affiche sa volonté d'entretenir les routes et finalement de concevoir des axes continus qui seront eux-mêmes constitués en un système hiérarchisé. Enfin, il sera en mesure de concevoir de véritables réseaux dès lors qu'il pourvoira à l'encadrement par la création des écoles d'ingénieurs. M. Roncayolo souligne l'originalité française qui est « *l'association de la compétence technique et de l'autorité de l'Etat* ». Le XIX<sup>e</sup> siècle renforce la tradition colbertiste pour la route qui est tenue pour un instrument primordial de gouvernement et d'administration. « *La domination de l'espace apparaît, dans cette optique, comme une des conditions essentielles de cet Etat national, qui, affermi par la révolution et l'Empire, ne cesse de préciser ses prétentions* »<sup>156</sup>. Cette tendance est également alimentée par un puissant essor économique. Dans les années qui séparent la fin de l'Ancien régime et les années 1850, on assiste avant la révolution ferroviaire à une réduction significative des temps et des coûts de transport qui sont divisés par deux.

L'analyse détaillée de l'histoire des routes vient ici nuancer un propos qui pourrait laisser supposer que le pouvoir de l'Etat et son souci d'aménagement s'applique de manière uniforme à l'ensemble du territoire. Or, la diversité des situations locales et régionales l'emporte souvent sur

---

<sup>154</sup> Reverdy G., *L'histoire des routes de France. Du Moyen-âge à la Révolution*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 1997.

<sup>155</sup> Young A., *Voyages en France pendant les années 1787-1788-1789*, Armand Colin, 1976, première édition 1791 consultable sur Gallica.

<sup>156</sup> Braudel F., Labrousse E. (Dir.), *Histoire économique et sociale de la France*, T.3 : L'avènement de l'ère industrielle (1789- années 1880), « La conquête de l'espace national », Paris, PUF, 1976, 1071 p. pp. 242 et suiv.

le dessin harmonieux de la carte. Ainsi les grand' routes bénéficient d'un entretien fort inégal selon les généralités qu'elles traversaient. Le réseau de postes qui rayonnait depuis la capitale se densifiait à l'approche des frontières. D'origine militaire, cet équipement semble avoir favorisé le développement économique, creusant une disparité nord/sud qui ne cessera de s'approfondir jusque dans les années 1930 (Lepetit, 1984)<sup>157</sup>. Sous l'Ancien régime et la Restauration, malgré un schéma national, l'entretien des routes reste très hétérogène, assuré par chacune des entités administratives traversées, loin de la continuité que pourraient suggérer les représentations cartographiques (Gauger, 1988)<sup>158</sup>. Comme l'ont signalé les chercheurs, l'idée même de réseau comme modalité de gestion d'un dispositif maillé et homogène n'est devenue un concept opératoire que très tardivement, avec l'avènement du chemin de fer (Lepetit, 1986)<sup>159</sup>.

En France, bien qu'incomplet dans sa réalisation, c'est bien la route qui marque l'imposition du pouvoir central sur les territoires locaux. Elle s'impose dans le paysage par de majestueux alignements d'arbres, dont la vocation est à la fois la géométrie de l'Etat, au-delà des considérations utilitaires (ombre pour les usagers, source de revenus non négligeable du bois d'œuvre pour la puissance publique, et même intérêt militaire pour remplacer les affûts de canon (Defraigne, 2004)<sup>160</sup>. La route tient donc le territoire, symboliquement et parfois aussi militairement par la capacité d'interrompre l'avancée des charrois de l'artillerie ennemie en coupant une seule voie (Picon, 1996)<sup>161</sup>. Le programme d'équipement est politique et stratégique, du centre vers la périphérie et ne répond pas d'abord aux priorités économiques, d'ailleurs géographiquement beaucoup plus circonscrites à l'époque. Les routes, puis les lignes de chemin de fer relient de manière privilégiée la capitale aux principaux postes-frontières que sont les citadelles et les grands ports à arsenaux. Le dispositif intérieur de la souveraineté est ainsi très fortement marqué par sa projection extérieure. La numérotation du réseau est directement héritière de cette conception (Beyer, 2004)<sup>162</sup>. La portée de ce programme se prolonge dans l'encadrement technique et idéologique des territoires par l'appareil d'Etat. Pour réaliser les grands ouvrages d'art et suivre les chantiers engagés, l'administration se dote d'un puissant corps d'ingénieurs dont elle prend en charge la formation. *« La France offre ainsi un exemple assez exceptionnel : la confiscation partielle par l'Etat de la gestion et de l'équipement du territoire. Cette confiscation n'a pas que de mauvaises raisons, mais elle marque*

---

<sup>157</sup> Bernard Lepetit, *Chemins de terre et voies d'eau. Réseaux de transports et organisation de l'espace en France (1740-1840)*, Paris, EHESS, 1984.

<sup>158</sup> Goger M., *La politique routière en France de 1716 à 1815*, Thèse d'Etat, EHESS, 1988, 2504 p.

<sup>159</sup> Lepetit B., "L'impensable réseau : les routes françaises avant les chemins de fer", in *Cahier du groupe réseau*, n°5, juillet 1986, p.12-29.

<sup>160</sup> Defraigne J.-C., *De l'intégration nationale à l'intégration continentale. Analyse de la dynamique d'intégration supranationale européenne des origines à nos jours*, L'Harmattan, 2004, Paris, 316 p.

<sup>161</sup> Picon A. (Dir.), *La ville et la guerre*, Collection Tranches de villes, Ed. de l'imprimeur, Besançon, 1996, 256 p.

<sup>162</sup> Beyer A., « La numérotation des routes françaises. Le sens de la nomenclature dans une perspective géographique », *Flux*, n°55, pp. 17-29.

*profondément la formation, l'idéologie les conduites de l'aristocratie technique qui détient l'autorité de fait...»* (Roncayolo, 1989)<sup>163</sup>.

Encore convient-il de tempérer quelque peu les puissants facteurs d'unification au cœur même du dispositif du pouvoir. Dans les faits, les découpages corporatifs ou l'action non coordonnée des ministères conduisent à des concurrences internes (Guillerme, 1984)<sup>164</sup>. A cela s'impose aussi l'influence de l'Etat-major sur le tracé des nouvelles réalisations qui ne se démentira pas pour les chemins de fer<sup>165</sup>. Ainsi, la fameuse loi organique de 1842 sur les chemins de fer précise qu'un des objectifs du réseau à construire est de « *diriger rapidement l'action de l'activité centrale et de transporter en peu d'heures les forces vives du pays sur les points menacés* »<sup>166</sup>. Le contrôle militaire du territoire national est bien un élément marquant de cette première expression de la souveraineté moderne. Elle s'exprime avec la construction des routes permettant d'atteindre les zones reculées lorsqu'elles sont en proie à la révolte. Les zones peu accessibles ne sont alors réalisées que dans une perspective plus tactique comme ce fut le cas pour les Camisards des Cévennes, définitivement vaincus lorsque les troupes de Louis XIV y ont ménagé un accès routier. Moins d'une centaine d'années plus tard, la Vendée *pacifiée* sera maintenue grâce à un réseau viaire rayonnant depuis La Roche-sur-Yon, petite commune élevée au rang de préfecture du fait de sa centralité géographique (Fig. 11). On retrouve ici une des bases de la construction de la territorialité révolutionnaire qui établit comme principe de gouvernement l'égalité d'accès aux services administratifs. La définition du chef-lieu en fonction de l'accessibilité de tout point du département en une journée à cheval pour tout citoyen et ouvre symétriquement (mais cela est plus souvent passé sous silence), la capacité d'intervention de la troupe depuis les casernes de la préfecture.

---

<sup>163</sup> Roncayolo M., « L'aménagement du territoire XVIIIe-XXe siècle », in Burguière A., Revel J., *L'espace français*, Seuil, 1989, pp. 509 -642, notamment pp. 532 et suiv. sur la pensée de Michel Chevalier « Aménager les territoires en 1838 : une leçon saint-simonienne »).

<sup>164</sup> Guillerme A., *Corps à corps sur la route. Les routes, les chemins et l'organisation des services du XIXe siècle*, Presses de l'ENPC, Paris, 1984, 172 p.

<sup>165</sup> Cf. N° spécial de la *Revue d'histoire des chemins de fer*, « Armées et chemins de fer en France, n°15, automne 1996, 275 p.

<sup>166</sup> Cité par M. Blanchard, in *Géographie des chemins de fer*, Gallimard, Paris, 1942, 231 p., p. 46.

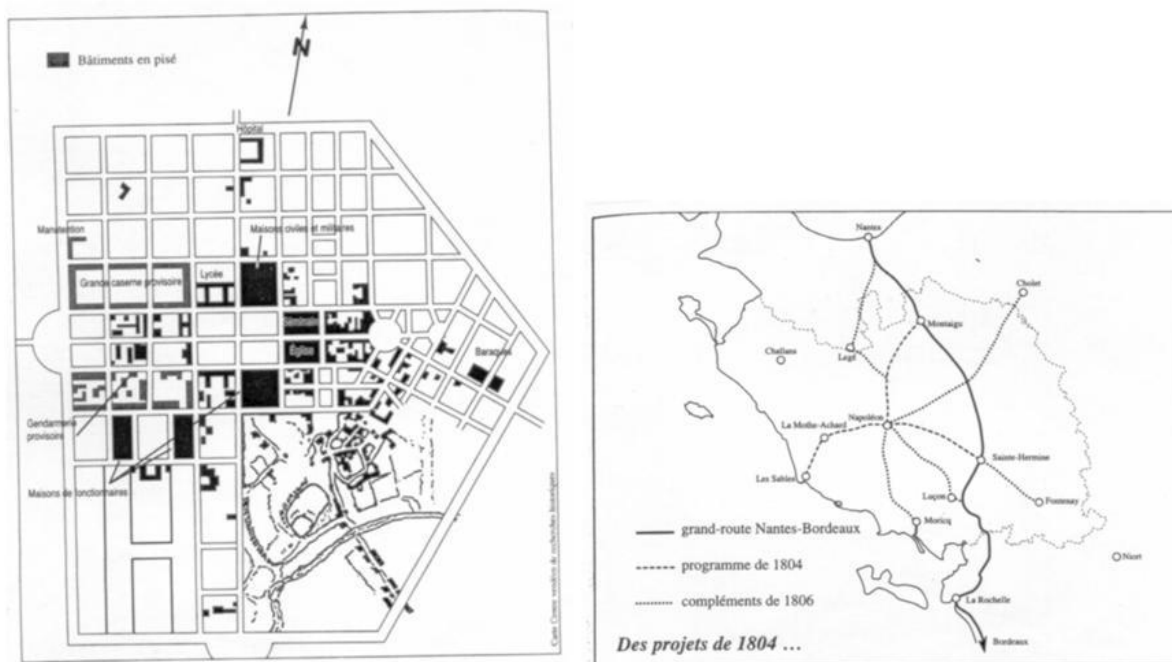


Figure 11. Le projet de quadrillage territorial dans le pays Chouan « pacifié » : Napoléon, La Roche-sur-Yon et sa position dans le réseau départemental de la Vendée<sup>167</sup>.

Cette géographie administrative fondée sur la métrique des transports reste très prégnante, et ressurgit d'ailleurs à l'occasion des réformes territoriales. Transposant le principe à la France contemporaine, Jean Viard (2013)<sup>168</sup> suggère ainsi, à la suite de bien d'autres, de repenser les échelons du territoire en nouant les nouvelles circonscriptions avec les structures des transports et les services déjà en place, plutôt que de gérer d'inutiles limites administratives. Cette approche a le mérite de clarifier les projets politiques autour de trois échelles : l'échelle locale autour des transports publics et de la quotidienneté, l'échelle des bassins de vie qui pourraient venir se calquer sur les zones d'accès aux collèges et aux lycées, l'échelle des grandes régions métropolitaines avec les services supérieurs et l'offre ferroviaires régionale et enfin le niveau national. Le principe d'emboîtement hiérarchique reste toutefois l'impensé du système.

### L'étoile, figure permanente et fractale du territoire français.

La construction centripète du territoire ne s'arrête pas à l'échelle nationale, mais se duplique aux échelons inférieurs qu'elle tend d'ailleurs à structurer sur le même modèle. Aussi, « *l'espace national n'est pas organisé avec une étoile unique, mais plutôt suivant une hiérarchie d'étoiles emboîtées* » (J. Ollivro, 1998). Le progressif équipement des départements centrés sur la préfecture a vu se renforcer avec le temps la centralité et donc l'importance locale de la ville

<sup>167</sup> Lévêque R., *Napoléon, ville de Vendée. Naissance de La Roche-sur-Yon*, Centre vendéen de recherche historique, La Roche-sur-Yon, 1998.

<sup>168</sup> Viard J., *Nouveau portrait de la France. La société des modes de vie*, Ed. de l'Aube, 2013, 201 p.

investie de l'administration préfectorale s'affirmer plus facilement face aux autres centres, notamment grâce aux transports qui renforcent sa position de centralité.

Aujourd'hui à l'échelle régionale, un schéma similaire tend à se reproduire avec l'offre de transport ferroviaire. La décentralisation des services voyageurs généralisée après 2003, conduisant l'offre à se recomposer en rayon autour de la capitale régionale, principal pôle d'attractivité. A l'inverse, les discontinuités s'affirment sur ses limites administratives des autorités organisatrices régionales qui ont en charge leur financement (Zembri, 1997)<sup>169</sup> (Beyer, 2008)<sup>170</sup>. Comme à l'échelle nationale, il y a ainsi une congruence entre le système de transport et le système territorial. Si la forme répond à un souci d'efficacité qui minimise la longueur du réseau pour atteindre tous les points périphériques, elle affaiblit potentiellement la qualité des liens directs entre les nœuds tout en accentuant l'accessibilité du centre. Elle induit donc sur le principe d'un principe de souveraineté territorial clairement hiérarchisé dont l'étoile « fractalisée » serait en quelque sorte le schéma. Toutes les branches des étoiles considérées à cette échelle n'ont cependant pas la même puissance de structuration comme le laisserait supposer le modèle. Cela correspond à la puissance des pôles considérés mais également à l'influence de l'échelle supérieure. L'urbanisme historique de la ville de Tours en est un exemple particulièrement illustratif, car avec la montée en puissance de la route de Paris et la construction du pont sur la Loire au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle. L'axe traditionnel d'urbanisme de la ville fluviale bascule de 90° et réoriente durablement les lignes de force du développement sur le lointain pôle parisien.

Pour rendre compte de cette prévalence dans l'organisation du système de transport, Félix Damette a tenté de systématiser la lecture des grands axes français en fonction de leur position à la capitale. Il montre que l'éloignement des nœuds urbains par rapport à Paris détermine leur fonction de relais et les désigne comme des villes d'administration ou villes d'Etat dans une opposition souvent instrumentalisée d'ailleurs aux villes de commerce (Damette, 1995)<sup>171</sup>.

### **France des transversales et France des radiales.**

Le réseau ne se limite pas aux grandes artères radiales. Car si « *mentalement on en arrive à simplifier, voire à modéliser le réseau, puisqu'on ne considère que les rayonnantes, c'est en oubliant les filandres qui, transversalement, les relient.* » (Ollivro, 1998). De fait, les voies transversales apparaissent comme des structures secondes, supplétives et subordonnées au squelette principal. Dans sa thèse, Michel Vrac a mis en lumière le destin des transversales ferroviaires dans un système qui se structure essentiellement à partir des radiales parisiennes. La hiérarchisation condamne irrémédiablement les transversales à un rôle supplétif selon une

---

<sup>169</sup> Zembri (Pierre), « L'émergence des réseaux ferroviaires régionaux en France : quand un territoire institutionnel modifié s'impose au territoire fonctionnel », *Flux*, n° 29, juillet – septembre 1997, p. 25-40.

<sup>170</sup> Beyer A., « Le transport, levier de la construction des territoires régionaux », in Wackermann G. (Dir), *La France : aménager les territoires*, Ellipse, Paris, 2008, pp.193 – 204.

<sup>171</sup> Damette F., *La France en villes*, La documentation française/DATAR, 1995.

logique qui ne cesse de se rejouer. « *Les lignes transversales ont toujours été fragiles à l'échelle nationale car elles n'ont jamais été des axes continus, que ce soit dans la manière dont elles ont été construites ou dans celle dont elles ont été exploitées* » (Vrac, 2001, p. 408)<sup>172</sup>. A plusieurs reprises de l'histoire du réseau, la marginalisation se reproduit. Ainsi, l'accroissement de la vitesse pour le fret lors de l'électrification condamne les itinéraires les plus courts qu'offrent les transversales au profit des liaisons radiales équipées en priorité. Les logiques économiques de massification, très prégnantes dans les circulations ferroviaires, ne font qu'accentuer la dynamique. Elles se répètent pour la grande vitesse ferroviaire où les Intercités sont ramenés à des trains d'aménagement du territoire, moins bien dotés en matériel et structurellement déficitaires. Là encore, choix politiques et logiques gestionnaires de la SNCF et poussent à concentrer les trafics sur les axes déjà équipés se renforcent mutuellement. Il n'est pas jusqu'à la régionalisation ferroviaire engagée à partir des années 1980 qui affaiblit les maillons transversaux en les segmentant en tronçons successifs, alors même que la continuité des services qui suivent les grandes lignes depuis Paris est préservée.

Cette distinction impose un découpage particulièrement défavorable au développement des transversales avec la création de ruptures intérieures. Le principe en est ancien dans le paysage français. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les « gares-limites », véritables sutures ferroviaires s'inscrivaient déjà durablement dans ces discontinuités. Positionnées en limite des zones d'exploitation, elles constituaient les points de contact entre les grandes compagnies. Rien n'était alors fait pour en fluidifier les trafics du fait des rebroussements, des triages des trains de fret et parfois purement et simplement d'une rupture de charge. Autant d'éléments qui venaient contrarier la logique des échanges avec des effets sur les flux ferroviaires, parfois même plus puissantes qu'aux frontières internationales, car dans ce cas les concurrences commerciales qui s'y exerçaient étaient généralement moins fortes. Marqueur de la partition du territoire français entre grands opérateurs privés, les gares-limites seront les premières à subir la rationalisation, dès avant la création de la SNCF par des accords qui assouplissent les échanges de matériel entre deux réseaux voisins. Encore atténuées avec la nationalisation, les discontinuités techniques imposées vont perdurer dans le réseau et fragiliser les transversales, les radiales ayant servi à structurer les grandes concessions. Les séquelles fragilisent un peu plus des lignes directes entre métropoles qui ne convergent pas vers Paris. Ainsi, une des marques les plus caractéristiques en est rebroussement (changement de sens du train) qu'expérimentent les voyageurs de la ligne Strasbourg–Lyon à Belfort, à moins qu'ils n'empruntent la nouvelle LGV qui efface ces limites historiques. C'est d'ailleurs aussi à ces anciens points de contact que se sont développés d'importants chantiers ferroviaires, tels Hirson (59), une des principales gares en termes de trafic pour la Compagnie du Nord, positionnée pour accueillir l'intensif des échanges industriels entre les compagnies du Nord et l'Est.

---

<sup>172</sup> Vrac M., *op. cit.*

Aujourd'hui encore, plus de 75 ans après la création de l'unification du réseau par la SNCF de nombreuses traces de ce passé n'ont pas été définitivement résorbées et les transversales demeurent les maillons faibles du système ferroviaire français. Leur fonction se maintient grâce à la complémentarité qu'elles offrent dans le système, pour le fret, notamment pour les tractions non électriques. Les chemins de traverse sont ainsi préférentiellement empruntés par les nouveaux entrants pour bénéficier de péages ferroviaires moins élevés et d'une amplitude bien plus élevée dans le choix des sillons. Le recours aux transversales permet donc d'éviter une concurrence frontale avec l'opérateur historique (Zembri et Bavay, 2011)<sup>173</sup>. En revanche, le profil et l'état général des voies sont souvent moins favorables, pénalisant dans le premier cas les marchandises et dans le second les transports de voyageurs contraints par de plus faibles vitesses. Alors que de manière croissante, les flux sont appelés à converger vers le cœur du système et pour éviter l'embolie, des pontages s'imposent, par des ceintures et des rocade successives, pour le fret, les voyageurs et la grande vitesse ferroviaire. Un schéma similaire se dessine au demeurant pour le système routier et contribue à faire évoluer le dispositif global du système, jusqu'à esquisser un progressif quadrillage.

### **France conforme/France contraire : basculement et confrontation d'échelles**

L'unité politique française est également traversée par des tensions entre les échelons territoriaux aussi bien dans la structuration du réseau que dans le partage du pouvoir économique-politique. Le retard au premier développement ferroviaire français relèverait ainsi plus un blocage que d'un retard<sup>174</sup>. Par comparaison, le retard relatif dans le développement du réseau national fait que le pays ne compte que 2000 km de voie en 1847, alors que l'espace allemand en comptait à l'époque déjà trois fois plus et qu'il était alors cinq fois plus important en Grande-Bretagne. Le frein au développement du réseau, et c'est ce qui nous intéresse ici peut s'interpréter dans une dimension socio-territoriale. Ce retard résulte pour une part de la résistance des notables de province, intéressés d'abord par la dimension régionale du nouveau transport et soucieux du soutien des banques locales et donc très réticents par rapport au monopole et la haute finance parisienne qui cherchait de son côté à développer un système conçu d'emblée à une plus large échelle. Les hésitations traversent alors l'appareil d'Etat, et place les élus contre la haute administration, notamment le corps des Ponts et Chaussées en charge de la réalisation des infrastructures, en faveur de l'étatisation et d'un interventionnisme direct. Il faut attendre le Second Empire et la constitution des grandes compagnies pour qu'un équilibre politique soit imposé par le nouveau gouvernement impérial. Le débat tranché, le pays sort de son immobilisme ferroviaire. Le monopole est accordé en contrepartie d'un encadrement assez étroit du système par l'Etat. L'intérêt national prévaut au détriment des solutions territoriales intermédiaires de type régionales. Les intérêts locaux trouveront une satisfaction tardive et de

---

<sup>173</sup> Zembri P., Bavay A., « Nouveaux entrants, structure du réseau ferré et qualité des infrastructures ferroviaires en France : des stratégies d'itinéraires contrariées », in *RTS*, n°27, pp. 258 – 271.

<sup>174</sup> Leclercq Y., *Le réseau impossible. La résistance au système des grandes compagnies ferroviaires et la politique économique en France, 1820-1852*, Droz, Paris, 1987, 287 p.

courte durée avec les plans Freycinet et l'établissement des réseaux départementaux. On a là bien là dans la construction du territoire national une structure récurrente entre le central et le local au détriment du niveau intercalaire régional, trame qui offre une interprétation potentielle du territoire français et de ses systèmes de transport dans la longue durée.

Bien des arrangements ont été rendus possibles entre l'Etat central et le niveau local par les figures d'intermédiation que sont les grands élus municipaux ou les commis d'Etat dans les départements<sup>175</sup>. Leur force est d'allier un ancrage local et une écoute dans les sphères du pouvoir parisien. La figure des oppositions binaires trouve ainsi une base territoriale que l'on retrouve aussi dans l'interprétation de la gestion des transports. Dans cette alliance qui rapproche le pouvoir central et le niveau local contre l'échelle régionale, on retrouve la lecture de l'historien britannique Edward W. Fox<sup>176</sup> d'une France maritime et commerçante historiquement refoulée à l'époque moderne et contemporaine par la mise en place de son réseau par un Etat administratif et continental grâce à un appui politique sur une population terrienne et rurale. La France des métropoles régionales a pourtant fini par émerger. Pour rester dans l'interprétation ferroviaire plus contemporaine, c'est la France des TGV. Elle marque un retournement d'alliance historique puisque c'est maintenant l'ancien socle terrien et rural qui est marginalisé au profit d'une France des grandes villes de plus en plus constitué en réseau métropolitain, même si une faible autonomie politique est offerte aux centres économiques régionaux.

L'élargissement des horizons des mobilités intervenus depuis un demi-siècle s'est accéléré. Dans le cadre national tel qu'il s'est structuré au cours des quatre derniers siècles, on a vu que les logiques de développement n'ont cessé de renforcer les axes rayonnant depuis Paris. Félix Damette et Jacques Scheibling (1995)<sup>177</sup> désignent ces axes constitués en corridors par la superposition d'infrastructures performantes (Noin, 2009)<sup>178</sup> selon leur position dans l'économie générale du territoire national, distinguant les *axes conformes*. Les autres corridors sont alors par opposition les *axes contraires*, en ce qu'ils recoupent les premiers et sont relégués à des places secondaires. A l'échelle européenne, d'autres flux, d'échanges et de transit sont sollicités qui dessinent une autre géographie avec des priorités éventuellement divergentes par rapport aux structures nationales. La superposition des deux architectures définit alors des convergences et des divergences qui éclairent désormais les besoins mais aussi les priorités de financement qui ne sont aussi univoques que par le passé en croisant les axes prioritaires ou conformes dans un cadre national et les axes contraires dont certains s'inscrivent dans une logique européenne (Fig. 12).

---

<sup>175</sup> Deyon P., *L'Etat face au pouvoir local, Un autre regard sur l'histoire de France*, Editions locales de France, 1996, 243 p.

<sup>176</sup> Fox E. W., *L'autre France*, Nouvelle bibliothèque scientifique, Flammarion, Paris, 1973, 229 p.

<sup>177</sup> Damette F., Scheibling J., *La France. Permanences et mutations*, Hachette Supérieur, Paris, 255 p.

<sup>178</sup> Noin D., *Le Nouvel Espace Français*, Armand Colin, 2009.





Figure 12. France conforme/ France inverse (Damette, Scheibling, 1995)

## Le *Rijkswaterstaat* ou l'unité des Pays-Bas par la gestion des réseaux

Si la fonction commerciale est directement attachée à la qualité du transport maritime et du transit vers le continent, les Pays-Bas ont progressivement émergé comme une nation unifiée moderne via la réalisation des grandes infrastructures. Un des acteurs fondateurs de cette construction du territoire est le *Rijkswaterstaat*, l'autorité publique en charge de la construction et de l'entretien des routes, des voies d'eau, des digues et de l'assèchement des polders. L'institution est mise en place en 1798 sous la République batave. Elle a d'abord eu pour fonction d'unifier et d'encadrer une gestion jusque-là morcelée entre les Etats Généraux (*Rijk*), les Provinces, les wateringues et les autorités locales qui constituaient les unités de base de l'organisation socio-territoriale (Kuks, 2002)<sup>179</sup>.

Aux Pays-Bas, la gestion des réseaux est donc étymologiquement indissociable de l'administration des eaux. Elle entretient là aussi une relation intime avec la formation de l'Etat unitaire dans son l'évolution juridico-historique et sociétale. Dans l'histoire et dans l'imaginaire collectif, la construction et la gestion commune des canaux pour le drainage et le transport est un des fondements politiques de la société néerlandaise traditionnelle (Fig.13). En poursuivant cette œuvre séculaire tout en la rationalisation pour l'ouvrir à des techniques modernes et à des horizons nationaux, le *Rijkswaterstaat* (littéralement le ministère des Eaux) reste profondément inscrit dans une continuité de sens qui le lie à la manière même de faire société.

---

<sup>179</sup> “The history of public water management started already in the 13th century with the recognition of water boards as public authorities by the rulers of the Netherlands at that time. As bottom up organizations of farmers and land owners with an interest in flood protection and water drainage, they operated at a rather small scale. Water boards were powerful local organizations, often labeled as ‘farmer republics’. They combined legislative, executive and jurisdictional powers. For many centuries they have been able to resist exertion by the central state. The central government couldn’t intervene in the jurisdiction of decentral authorities, except when the interests of military defense were at stake.” Stefan Kuks, *The Evolution of the National Water Regime in the Netherlands*, University of Twente (UT), Center for Clean Technology and Environmental Policy (CSTM), Euwareness Netherlands, april 2002, 45 p., <http://www.euwareness.nl/results/Ned-cs-kaft.pdf> consulté le 3/8/2010.



Figure 13. Canaux et voies navigables comme facteur d'unité territoriale au début XIXe siècle (Vleuten, 2003)

L'unification effective du pays se fera très progressivement tout au long du XIXe siècle, par cette administration (Bosch, van der Ham, 1998)<sup>180</sup>. Dans cette perspective, le *waterstaat* est une sorte d'équivalent néerlandais des Ponts et Chaussées en France. Au-delà des seules questions d'hydraulique, elle forme les ingénieurs civils qui assurent à travers tout le royaume et jusque vers 1880, outre les infrastructures de transport elles-mêmes, la réalisation des bâtiments publics (postes, gares, tribunaux, bâtiments religieux). En cela, elle contribue à la diffusion d'un style officiel néerlandais empreint de néo-classicisme, le « *waterstaatsstijl* », notamment pour la construction des églises catholiques aussi bien que des temples réformés, contribuant à rendre plus perceptible le caractère national néerlandais d'une architecture sobre avant tout signe d'appartenance confessionnelle. C'est donc sous sa direction que le pays s'uniformise et s'équipe

<sup>180</sup> Bosch A. van der Ham W., *Twee eeuwen Rijkswaterstaat, 1798 – 1998*, Europese Bibliotheek, Zaltbommel, 1998, 343 p.

en canaux, en route et, avec un certain retard, en chemins de fer<sup>181</sup>. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la même administration aura en charge la planification et la réalisation des autoroutes. Toutefois, l'ascendant complet de l'Etat face aux autorités locales dans la gestion des ouvrages de gestion des eaux ne s'imposera qu'au XXe siècle, après les crues dévastatrices de 1916 et 1953.

Comme dans les autres Etats, la diffusion de l'infrastructure sur des bases nationales assure une amélioration conséquente de l'accessibilité générale à l'intérieur du pays<sup>182</sup>. Le prestige de l'institution est très important avec la réalisation d'ouvrage d'art qui ont nécessité des prouesses techniques et ont été en leur temps parmi les plus importants du monde : le *Noordholland Kanal* (1824), l'assèchement de la mer intérieure de Haarlem (1849-52), la construction du pont ferroviaire de Culemborg (1867), l'écluse géante d'Ijmuiden (1876) ou plus récemment la mise en œuvre le Plan Delta (1954-1997), autant d'éléments de fierté nationale pour les Néerlandais. Plus récemment, les ingénieurs du *Rijkswaterstaat* ont eu en charge la réalisation de la LGV d'Amsterdam à la frontière belge et celle de la Betuwe Route, la voie ferroviaire dédiée au fret qui assure la desserte du port de Rotterdam jusqu'à la frontière allemande. Autant par des réalisations qui ont unifié le territoire que par la réelle influence d'un corps d'ingénieurs très soudé, l'institution considérée comme un Etat dans l'Etat a joué un rôle moteur d'unification de la nation et de la construction du territoire au sens plein du terme. L'ingénieur du *Rijkswaterstaat* en reste symboliquement une des figures-phares de l'Etat-nation<sup>183</sup>. Aujourd'hui, toutefois son statut tend à évoluer d'une administration à une agence qui encadre plus qu'elle ne réalise elle-même. Cette évolution coïncide aussi avec la complexification liée à partir des années 1960 – 1970 à la démocratisation des débats sur les grandes réalisations jusque-là réservées aux cercles étroits des techniciens. La dimension environnementale et l'influence européenne croissante émousse quelque peu une domination sans partage. Malgré cette évolution, dans un pays où la lutte pour la gestion des eaux et la circulation sont des grandes causes nationales, on comprend tout le poids qu'a pu représenter le *Rijkswaterstaat*, qui est par excellence l'instrument technique de l'Etat dans la double vocation de protection et d'équipement.

Quant à l'intégration effective des Pays-Bas, l'avis des historiens néerlandais est très partagé sur le sujet. Pour Knippenberg et de Pater, les Pays-Bas ne sont pas intégrés sur le plan économique avant 1870 du fait d'un système de transport intérieur défaillant. Fremdling va dans le même sens même pour le réseau des voies navigables, en reprenant l'analyse d'historiens néerlandais : « *Summarizing, around 1850 there was no waterway network in the Netherlands but there were*

---

<sup>181</sup> Une discussion est toutefois ouverte pour savoir s'il faut attribuer à une offre compétitive de la navigation fluviale. Sur ce point, on peut se reporter à Fremdling R., « Discussions prussiennes et hollandaises, solutions pour la réglementation des chemins de fer et leur nationalisation au XIXe siècle », in « Les chemins de fer en temps de concurrence. Choix du XIXe siècle et débats actuels », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°16-17, 1997, pp. 230-264.

<sup>182</sup> Knippenberg H, De Pater B., *De Eenwording van Nederland*, Sun, Nijmegen, 1998, 224 p.

<sup>183</sup> Lauwen T., *Nederland als kunstwerk. Vijf eeuwen bouwen door ingenieurs*, NAI Uitgevers, Rotterdam, 1995, 275 p.

*several poorly connected local or regional circuits.*<sup>184</sup> ». Et Fremdling de surenchérir : «*Smits makes a clear distinction between coastal and inland provinces, though. I quite admit that inland provinces suffered from a poor state of transport infrastructure before the coming of the railway.*» L'offre ferroviaire elle-même sera tardive et peu dynamique. Pour lui, le système de navigation intérieur néerlandais était beaucoup plus lié au cabotage côtier car les canaux et la navigation était rendue particulièrement onéreuse par les taxes qui y étaient prélevées. Dans le développement des infrastructures, la priorité est accordée au raccordement au marché allemand qui assure les débouchés des ports de Rotterdam et Amsterdam. L'avènement du chemin de fer ne fait que renforcer la donne sous la pression de la Belgique qui s'est très tôt dotée d'une offre ferroviaire performante alors que parallèlement de nouveaux débouchés sont ouverts vers les ports allemands de la Mer du nord.

La menace de la concurrence étrangère va alors susciter une réaction nationale qui ne manquera pas d'intervenir dans la définition du réseau ferroviaire néerlandais. Suivant l'exemple britannique, l'écartement retenu est établi dans un premier temps à 2000 mm<sup>185</sup>. La première ligne du pays avait été ouverte entre Amsterdam et Haarlem et prolongée vers Rotterdam. Mais la construction de l'itinéraire rhénan vers Cologne est entamée sur la même norme. Très vite, le handicap que représenterait la rupture de charge à la frontière prussienne pousse à reconvertir la construction des lignes à peine achevée au standard international de 1435 mm qui ouvre en 1856. L'interconnexion territoriale assurée par les transports font bien sûr écho à des réalisations plus récentes qui poursuivent le même objectif de positionner le pays dans le contrôle des flux de transit européen et de diffuser la modernité technique. Equipement national et enjeu international sont ainsi étroitement liés comme le rappelle la co-construction des réseaux techniques et d'une nation néerlandaise perçue comme une « société en réseau » (*dutch network society*)<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> de Jong, H.J., "Dutch inland transport in the nineteenth century - A bibliographical review", *The Journal of Transport History*, 1992 p. 1-22.

<sup>185</sup> Puffert D. J., *Tracks Across Continents. Paths through history. The Economic Dynamics of Standardization in Railway Gauge*, The University of Chicago Press, Chicago, 2010, pp. 176 - 177

<sup>186</sup> Verbong G, van der Vleuten E., « Under Construction: Material Integration of the Netherlands 1800 – 2000 », in *History and Technology*, Vol. 20, N°3, September 2004, pp.205 – 226 et van der Vleuten E., "In Search of the Networked Nation : Transforming technology, Society and Nature in the Netherlands during the Twentieth Century", in *European Review of History – Revue Européenne d'Histoire*, Vol.10, N°1, 2003, pp. 59 – 78.

## Les infrastructures de transport en Belgique : de l'union à la désunion<sup>187</sup>.

La Belgique offre l'image d'un pays ouvert et souvent désigné comme « carrefour de l'Occident. L'importance des transports dans l'économie nationale rappelle que, pour répondre aux besoins croissants des trafics de transit, une ambitieuse politique d'investissement a été consentie qui s'ancre dans le projet territorial originel de l'Etat belge. Dans une perspective internationale, il s'agissait d'affirmer l'existence fragile d'un pouvoir naissant face à ses voisins et notamment son principal concurrent, les Pays-Bas. Sous contrôle néerlandais à son embouchure, le Rhin demeure hors d'atteinte du nouvel Etat. Aussi, le pays naît avec le rail, car il trouve avec la nouvelle technique anglaise un substitut efficace pour desservir les marchés continentaux et ressusciter le port d'Anvers. Il offre aussi de considérables perspectives pour son industrie extractive et manufacturière. L'enjeu est bien sûr aussi d'asseoir avec le rail toute sa crédibilité dans le concert européen des nations. Il montre sa capacité à maîtriser son territoire et d'assurer la fonction internationale à laquelle les grandes puissances la destinaient. Vu l'importance des enjeux politiques et financiers, c'est ainsi l'Etat qui va financer la réalisation du réseau par emprunt largement souscrit par le marché anglais (loi de 1834). Très vite, le pays va disposer d'un réseau complet de grandes lignes internationales qui lui ouvre l'accès aux grands marchés européens.

Avec le rachat des droits sur l'Escaut et l'ouverture de la ligne de Liège-Montzen qui contourne le Limbourg néerlandais, l'étau hollandais qui étreignait depuis 1585 l'arrière-pays d'Anvers est enfin desserré. Les intérêts belges pouvaient compter sur la Prusse qui cherchait à contourner par la ligne Anvers – Cologne les péages prohibitifs que les Pays-Bas imposaient aux trafics dans le delta du Rhin. Si la convention de Mayence de 1831 assurait la liberté de navigation jusqu'à la mer, les Néerlandais arguaient de l'influence marine à l'intérieur des terres pour en établir les limites et donc restreindre la liberté définie par les diplomates. La défense des intérêts anversois face à Rotterdam peut être considéré comme un fil rouge de la politique d'équipement du pays, tant pour la voie d'eau que pour le rail. A ce titre, on peut rappeler que le port de Zeebrugge avec son accès en pleine mer a été inauguré en 1907 par Léopold II pour échapper au perpétuel bras de fer sur l'Escaut (Mintiens cité par Charlier, 2009)<sup>188</sup>. Il n'est que de mentionner pour mémoire le Canal Albert inauguré en 1939 qui relie le centre industriel de Liège au port maritime de l'Escaut. De son côté, l'itinéraire ferré, le « Rhin d'acier » n'a cessé d'alimenter les tensions entre les voisins belges et néerlandais. Après de longues procédures, le différend sera tranché en 2005 en faveur de la Belgique par une cour d'arbitrage internationale (Beyer, 2011)<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> Ce paragraphe reprend de manière simplifiée et centrée sur le rail le contenu d'un article : Beyer A., « La Belgique à la croisée des chemins. Une géohistoire des grandes infrastructures de transport du Plat Pays à l'aune de ses frontières. », *Annales de géographie*, n°681, 5/2011, pp. 465 - 485.

<sup>188</sup> Charlier J., Lavaud-Letilleul V. (2009), « Une Zeevlakte à la côte belge ? », *Acta Geographica Lovaniensa*, N° 38, p. 51-60.

<sup>189</sup> Beyer A., « La Belgique à la croisée des chemins. Une géohistoire des grandes infrastructures de transport du Plat Pays à l'aune de ses frontières. », *Annales de géographie*, n°681, 5/2011, pp. 465 - 485.

C'est dans ce contexte concurrentiel qu'il faut comprendre la mise en place précoce des relations ferroviaires d'Anvers avec son arrière-pays rhénan via Liège d'abord, puis plus directement via Montzen, en contournant par le sud le Limbourg néerlandais. S'appuyant sur le Rhin au cours réaménagé, le port de Rotterdam sera raccordé tardivement au réseau ferré allemand (Fremdling, 1996)<sup>190</sup>. La concurrence entre les deux ports se traduit à Anvers par la progressive suppression des droits de tonnage et l'abaissement des droits de transit. Le traité de 1839 mentionne dans son article 12 la possibilité pour le jeune Etat belge de construire une infrastructure de transport à travers le Limbourg néerlandais, un canal ou une voie ferrée. C'est cette seconde solution qui sera finalement retenue en 1879 sur un parcours de 186 km, dont 96 km en Belgique, 49 km en territoire néerlandais et 23 km en Allemagne, offrant un trajet plus court de 62 km vers la Ruhr par rapport à l'itinéraire de Montzen (248 km). C'est d'ailleurs ce même itinéraire que reprendra la première autoroute internationale européenne, d'Anvers à Cologne via Liège, rebaptisée pour l'occasion le « *Rhin de béton* » (Op De Beek, 1975)<sup>191</sup>.

En 1867, la fermeture unilatérale de l'Escaut Oriental par les Néerlandais et l'artificialisation de l'accès au Rhin pénalisait le trafic rhénan d'Anvers. Depuis, les autorités belges n'ont cessé de réclamer le rétablissement d'une liaison fluviale directe avec le Rhin. Les tensions diplomatiques entre les deux pays avaient conduit à l'échec de la ratification du traité belgo-néerlandais de 1927 qui définissait l'amélioration des canaux entre Gand et Terneuzen et d'Anvers au Rhin (*Schelde-Rijnverbinding*). Les autorités belges mettent à profit de l'exécution du plan Delta pour repenser la question du canal de Moerdijk qui, sans passer par l'Escaut maritime, raccourcissait le trajet entre Anvers et Dordrecht de 40 km et permettait de bénéficier d'eaux calmes facilitant la navigation. Pour peser sur la décision néerlandaise, les Belges laissaient planer l'option d'un prolongement du canal Albert en direction de Cologne (canal de Ventdebout ou de *Westland*) (Wagret, 1959)<sup>192</sup> qui aurait pu être un élément central dans la perspective d'un circuit charbon-acier de l'Europe du Nord-Ouest (Mingret, 1962)<sup>193</sup>. Développée en territoire allemand, la réalisation de cette infrastructure restait toutefois techniquement et financièrement difficile à justifier, bien que des études cherchant ont encore récemment cherché à en démontrer la faisabilité (Dehousse Rigo, 1993)<sup>194</sup>. Finalement, c'est la liaison d'Anvers avec le Rhin qui sera construite, sous le nom d'*Eendrachtskanaal* (canal de la concorde), suivant le traité du 13 mai 1963 et inauguré en septembre 1975.

---

<sup>190</sup> Fremdling R., « Per spoor de grens over : niederländisch-deutsche Eisenbahnbeziehungen, 1853 – 1938 », in Jansen J. C., *Relations économiques dans les régions frontalières à l'ère industrielle, 1750-1965*, Eisma BB, Leuwarden/Mechelen, 1996, pp. 37 –68.

<sup>191</sup> Op De Beeck (1975), « Anvers et le Rhin : 50 ans de trafic et de lutte », in *Navigation, ports et industries*, 10 septembre 1975, pp. 509 – 518.

<sup>192</sup> Wagret P., « Anvers : présent et avenir », *L'information géographique*, Vol. 23 n°3, 1959. pp. 99-106.  
[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ingeo\\_0020-0093\\_1959\\_num\\_23\\_3\\_1896](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ingeo_0020-0093_1959_num_23_3_1896)

<sup>193</sup> Mingret P. « Quelques problèmes de l'Europe à travers l'exemple de Liège et de sa région », in *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 37 n°1, 1962. pp. 5-74.

<sup>194</sup> Dehousse N. M., Rigo P., « La voie navigable Anvers-Dusseldorf pour une liaison Meuse-Rhin », *Bulletin of the Permanent International Association of Navigation*, Bruxelles, 1993, n°81, pp. 29-45.



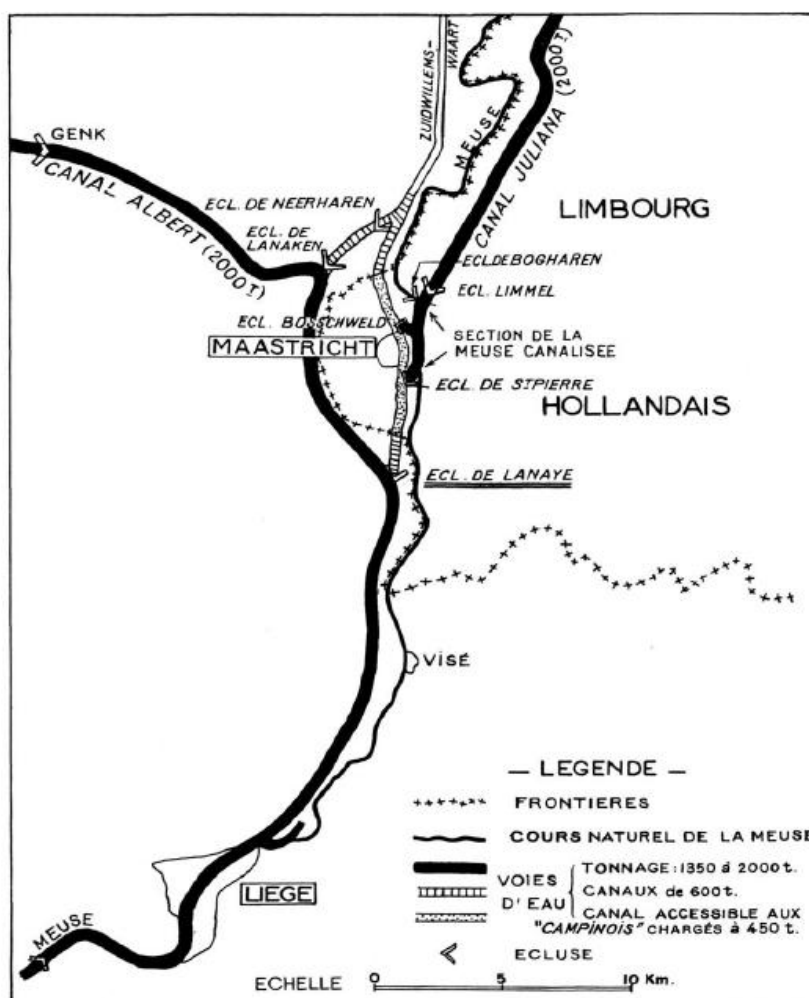


Figure 14. Schéma des voies navigables dans la région de Maastricht (Mingret, 1962)

Dans le bras de fer fluvial qui opposait les deux pays, les autorités belges ont longtemps refusé d'intervenir sur la question du « bouchon de Lanaye » entre Liège et Maastricht. En effet, le jeu d'écluses qui assurent la liaison entre Liège et Rotterdam via la Meuse et le canal Juliana a été longtemps sous-dimensionné au regard du rapide développement des trafics qui y convergent. Alors que le gabarit des voies d'eau était ajusté la nouvelle situation, les écluses frontalières souffraient d'un continuel retard dans sa mise à niveau (Fig. 14). Dans l'Etat belge unitaire, les intérêts flamands ont conduit à repousser des investissements qui privilégiaient la liaison de Liège à Rotterdam, au détriment du Canal Albert et de son débouché, le port d'Anvers. Vis-à-vis des Pays-Bas, le déblocage de Lanaye servait au demeurant de monnaie d'échange au désenclavement fluvial de la Flandre (canal de Terneuzen et de Moerdijk). Aussi, pour certains Wallons, « le Bouchon de Lanaye aura donc été, pendant près de trente ans, le symbole de la subordination des intérêts de la Wallonie à ceux de la Flandre. » Dans son étude sur Liège, le géographe Paul Mingret (1962)<sup>195</sup> rappelait que cette situation conduisait à détourner 40 % du

<sup>195</sup> Mingret P., *op. cit.*, 1962.



trafic liégeois à destination des Pays-Bas et de l'Allemagne. Son réaménagement au début des années 1960, constituait en revanche un excellent exemple pour poser « le problème de la dévaluation des frontières ».



Figure 15. Site des écluses de Lanaye avant les travaux 2011 – 2015 (d'après Henry, 2010)

Le premier élargissement de 1964 avait permis de passer de 450 à 1350 t (Henry, 2010)<sup>196</sup>, mais les installations sont depuis le début des années 2000 à nouveau sous-dimensionnées pour le potentiel fluvial. Les infrastructures obsolètes et les capacités actuelles d'éclusement limitent en effet le trafic à un maximum de 11 millions de tonnes. Toutefois, la régionalisation intervenue dans la gestion des voies d'eau en Belgique permet d'envisager un réaménagement plus rapide. Une quatrième écluse ouvrira ainsi le port de Liège en pleine reconversion logistique aux flux néerlandais et allemands (Trilogiport) et soutient directement la fonction de hub intérieur qu'il entend jouer (Fig.15). Un accord est intervenu en 2001 pour la construction du nouvel ouvrage, à cheval sur les Pays-Bas et la Wallonie. Avec 25 m de large et 225 m de long, l'écluse dont la mise en service est prévue pour la fin 2015, doit assurer le passage de convois de 9000 t, soit quatre barges poussées contre deux dans l'actuelle écluse. Chacune des deux parties prenantes s'engage à financer les travaux sur son propre territoire : la Wallonie à hauteur 90% et les Pays-Bas pour 10% pour un montant de 150 M€. La Commission Européenne accorde une participation financière de 27 M€ à la région wallonne au titre du soutien aux réseaux-trans européens de transport. Cette réalisation est de fait emblématique de la redéfinition du cadre territorial de la réalisation des grandes infrastructures en Belgique qui annoncent un effet de simultané de régionalisation des décisions et d'européanisation des financements.

S'ils avaient assuré la prospérité de la Belgique unifiée au XIXe siècle les grands équipements semblent avoir contribué à l'effet opposé avec la crise économique et sociale des années 1970.

<sup>196</sup> Henry P., *4ème Ecluse de Lanaye. Accélérer le processus pour aboutir sur un dossier historique*, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et de la Mobilité, mai 2010, 12 p., en ligne consulté le 19/7/2012.

L'impossible équilibre comptable des investissements et des dérives flagrantes ont joué un rôle accélérateur dans l'éloignement des communautés flamande et wallonne. Les LGV reflètent la divergence territoriale affichée des deux composantes fédérales dans l'architecture globale du réseau. Le réseau PBKAL (Paris-Bruxelles-Köln-Amsterdam-London) est conçu en 1991 comme une étoile ferroviaire à trois branches centré sur Bruxelles et l'ouvrant vers les trois frontières du pays, la Branche ouest vers la France et le Tunnel sous la Manche, la Branche Est de 149 km vers l'Allemagne et la branche Nord de 91 km vers les Pays-Bas. La Belgique est ainsi le premier pays européen à avoir réalisé dans sa totalité son programme d'équipement de LGV défini en 1991. L'option d'une branche Sud vers le Luxembourg, Eurocap-Rail (Beyer, 2009)<sup>197</sup> n'entre pas dans le schéma directeur national. Elle assurerait la liaison des trois capitales de l'UE et offrirait un accès direct du pays avec la Suisse et l'Italie (Fig.16).

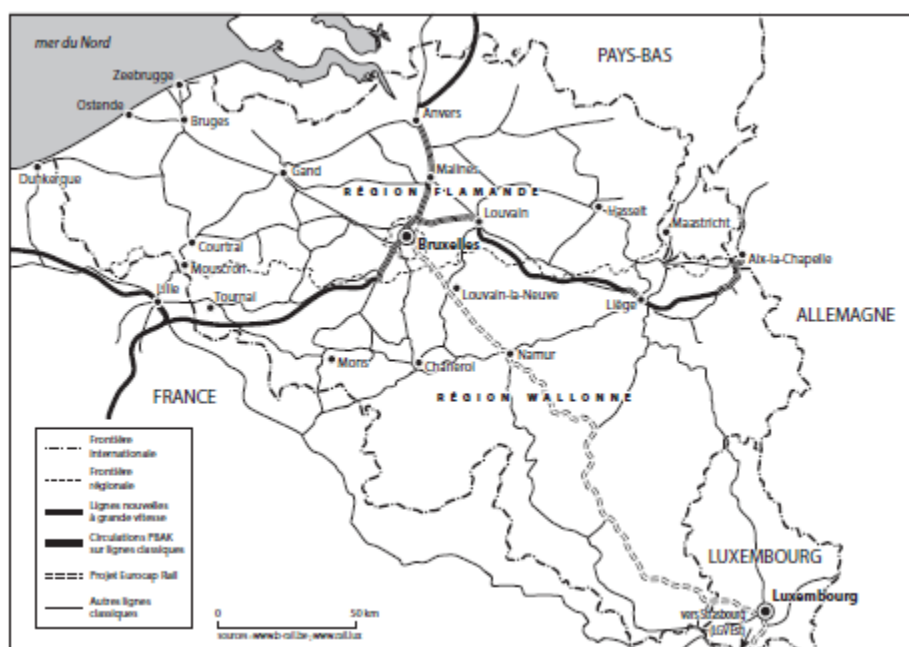


Figure 16. Le réseau ferroviaire belge à grande vitesse (Beyer, 2010)

En contrepoint d'une régionalisation qui s'amplifie, le projet de la grande vitesse belge arrêté à la fin des années 1980 reste sous le contrôle exclusif de la SNCB et de l'Etat belge qui financent le projet sans recours aux Régions. L'Etat demeure soucieux des équilibres territoriaux entre Wallonie et Flandre, autant dans la répartition des gares de la grande vitesse : une en Flandres (Anvers), l'autre en Wallonie (Liège) et la gare de Bruxelles-Midi, promue comme véritable hub européen. Dans tous les cas, d'importants travaux sont entrepris avec des partis pris opposés : gare nouvelle à Liège, réaménagement d'une gare historique à Anvers et quartier d'affaire à Bruxelles. La gestion des LGV repose sur un partage territorial assez strict. L'inauguration

<sup>197</sup> Beyer A., « L'interconnexion ICE/TGV à Strasbourg. L'utopie d'une croisée de la grande vitesse franco-allemande », in Bleton-Ruguet A., Commerçon N., N. Vanier M. (Dir.), *Réseaux en question : utopies, pratiques et prospective*, 5e Rencontres de Mâcon, Institut de recherche du val de Saône-Mâconnais, 2009 pp. 95-106.

simultanée des deux tronçons fin 2007 pointe bien le souci de ce traitement égalitaire exigé par les parties en présence selon le principe du « coup de pioche pour coup de pioche ».

Comme pour suturer des territoires politiques qui s'éloignent inexorablement, les voies nouvelles passent indistinctement d'une région à l'autre. On ne peut qu'être frappé à la suite de P. Ménerault (1997)<sup>198</sup> par la fédéralisation de fait du réseau. Bien que la réalisation et le financement du réseau à grande vitesse demeure de la responsabilité de l'Etat, les deux régions optent pour des solutions techniques opposées. La Flandre privilégie la mixité des usages (voyageurs/fret) et donne la priorité à l'accroissement des capacités et de la fluidité des trafics avec le doublement des voies classiques depuis la capitale vers Anvers et une vitesse de circulation limitée à 160 km/h. La Wallonie privilégie au contraire les voies nouvelles à grande vitesse (300km/h) mais le passage des lignes nouvelles à des lignes réaménagées réduisent à néant les gains de temps potentiels entre Bruxelles et Liège (Combes, 2009)<sup>199</sup>. Reste que les deux Régions, quoique de plus en plus autonomes demeurent plus que jamais liées par le nœud bruxellois où se rencontre la grande vitesse aérienne et ferroviaire.

---

<sup>198</sup> Ménerault P., Speck K., *High Speed train in Belgium : network conception and territorial dynamics*, INRETS, Lille, 1997, 59 p.

<sup>199</sup> Combes S., Hasiak S., Ménerault P., *Transport ferroviaire régional à grande vitesse. Des exemples européens*, Rapport d'étude du SETRA, 2009, [http://www.setra.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/0922w\\_TFRGV\\_v0.pdf](http://www.setra.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/0922w_TFRGV_v0.pdf)

## Les réseaux de transport, vecteurs de l'unification allemande ?



Figure 17. 1945 – 2014 : la cathédrale de Cologne et les ponts ferroviaires sur le Rhin

### De Cologne à Berlin : la gare dans la symbolique nationale allemande

Une des images les plus représentatives de l'Allemagne a longtemps été la vue de la cathédrale de Cologne<sup>200</sup> flanquée de la gare centrale (*Kölner Hauptbahnhof*), une des gares les plus fréquentées du pays avec 280 000 voyageurs par jour et à laquelle mènent de puissants ponts ferroviaires jetés sur le Rhin voisin (Fig. 17). Aujourd'hui, la puissance évocatrice de cette perspective a été remplacée par les monuments berlinois, au premier rang desquels le nouveau Bundestag et sa coupole de verre, actant le déplacement des lieux de pouvoirs fédéraux.

Même si l'image de Cologne a pâli, la puissance symbolique du lieu s'explique par le rapprochement de divers éléments architecturaux, porteurs chacun de significations historiques fortes. Le dispositif spatial qui en résulte correspond précisément à ce que Joël Bonnemaïson définit comme un géosymbole<sup>201</sup> et qui a largement fonctionné jusqu'à la Réunification. Dans la perspective qui est la nôtre, il importe de restituer le rôle éminent qu'occupe le système de transport dans cette condensation symbolique, le rail et le fleuve. Il y a au premier plan les trois ponts à arc métalliques (deux ponts ferroviaires et un pont dédié aux circulations urbaines) qui franchissent le Rhin au point où l'axe rhénan croise le *Hellweg* – couloir traditionnel des routes de piémont qui relie l'Allemagne centrale avec l'Europe du Nord-Ouest. Cette position a d'ailleurs fait de Cologne une des grandes villes de foire. La fonction de carrefour se retrouve aussi dans la rencontre de la puissance industrielle auquel nous renvoie la présence massive de

<sup>200</sup> « *Die Homogenisierung des nationalen Raums ist ohne die mentalen Raumen oder ohne « lieux de mémoire » nicht denkbar. Dazu gehören so verschiedene Dinge wie der deutsche Rhein und der Kölner Dom(...)* » Schögel K., *Karten monochrom : der Nationalstaat*, in *Im Raume lesen wir die Zeit*, Fischer Taschenbuchverlag, Frankfurt/Main, p. 204.

<sup>201</sup> Un géosymbole est "un lieu, un itinéraire, une étendue qui, pour des raisons religieuses, politiques ou culturelles prend aux yeux de certains peuples et groupes ethniques, une dimension symbolique qui les conforte dans leur identité", Bonnemaïson, J., "Voyage autour du territoire", *L'Espace géographique*, n°4, 1981, pp. 249-262).

l'acier et la proximité de la Ruhr avec la capacité de transport du Rhin. Le lieu articule ainsi le double versant de la puissance allemande à la fois industrielle et commerciale.

Comme pour les autres métropoles du pays, la vue contemporaine reste indissociable de l'image de la ville en ruine d'où ne ressortait, comme miraculée du désastre, que la cathédrale avec ses deux sombres flèches. La vue porte donc en négatif le fantôme de l'ancien pont des Hohenzollern dynamité au printemps 1945 par la Wehrmacht soucieuse de couvrir son repli. L'image de la catastrophe absolue et de la déroute morale allemande découvre en arrière-plan un autre couple signifiant, antérieur et aujourd'hui dévalué, celui de la grandeur allemande portée par les Hohenzollerns par la juxtaposition du passé médiéval à travers la cathédrale et à la puissance industrielle portée par le système ferroviaire. L'opposition n'est en fait qu'apparente, car l'un et l'autre ont été conçus au XIX<sup>e</sup> siècle comme marqueur de l'unité politique allemande. Il faut en effet rappeler que la cathédrale n'a été achevée qu'en 1880 grâce à une souscription nationale<sup>202</sup>, soit quelques années après les ponts et la gare. Dans un programme architectural et décoratif à la gloire de la dynastie prussienne, le thème de la continuité est très présent et met largement en regard l'ancien et le nouvel Reich. En 1854, le roi de Prusse va jusqu'à conditionner sa participation au financement des travaux d'achèvement de la cathédrale à la réalisation de la gare moderne au pied du monument. Il s'agissait pour lui d'associer deux moments de l'histoire allemande et d'y attacher politiquement le pouvoir prussien récemment établi dans ces provinces rhénanes.

Après 1945, la reconstruction de la vieille ville, du pont et de la gare ont en revanche été réalisés dans le style architectural dépouillé du fonctionnalisme, à l'opposé des expressions historicisantes dont on souhaitait justement se détacher. C'est bien cette image d'un passé réinterprété par la Reconstruction qu'incarne Cologne, alors promue capitale par procuration de l'Allemagne de l'Ouest, même si le titre est officiellement porté par sa voisine Bonn. La victoire morale de Cologne, c'est aussi de voir à la tête du nouvel Etat, son ancien maire, Konrad Adenauer, rhénan et catholique, ancré à l'Ouest par son adhésion à l'OTAN et à la CEE, autant de revanches sur le militarisme prussien.

Avec la Réunification, une page se tourne, les valeurs portées par les bords du Rhin se provincialisent et relèguent le symbole de Cologne dans une histoire qui s'éloigne. Les éléments de la nation sont désormais à Berlin et portent en partie un autre imaginaire. Il y a là d'abord le face-à-face entre la modernité de la plus grande gare d'Europe (*Berliner Hauptbahnhof*) et les bâtiments officiels de la Chancellerie et du Bundestag, reliés par un pont sur la Spree réservé aux seuls piétons, comme un hommage rendu au simple citoyen (Fig. 18). Dans les deux cas, s'impose l'interprétation d'une architecture de la transparence comme choix esthétique largement diffusé dans les codes architecturaux internationaux mais aussi comme valeur de référence pour la gestion démocratique de la vie publique. C'est bien dans ce sens qu'il faut

---

<sup>202</sup> Nipperdey T., « La cathédrale de Cologne, monument à la nation, in *Réflexion sur l'histoire allemande*, Gallimard, Paris, 1992, pp. 222 – 245.

interpréter le geste architectural de Richard Rogers dans l'aménagement de la coupole de verre du Bundestag (Hoffmann, 2000)<sup>203</sup>. L'imposante gare elle-même qui aura exigé treize ans de travaux (1993 – 2006) a été bâtie sur l'ancien *no man's land* qui jouxtait le Mur de Berlin. Aujourd'hui, gare passante et ouverte sur la Spree voisine, elle assume pleinement la normalisation de sa fonction et son rôle de nœud ferroviaire majeur de la capitale de l'Allemagne réunifiée.

La confrontation de ces deux images et leur histoire qu'elles véhiculent renvoient à une histoire marquée par de profondes ruptures politiques et territoriales, qui ont profondément redéfini le cadre d'exercice de la souveraineté allemande sur les territoires et les systèmes de transport associés. A Berlin et à Cologne, les dispositifs retenus mettent en avant l'importance accordée au rail. Aux différentes périodes politiques de son histoire récente, le système de transport joue un rôle important dans la représentation que les Allemands se font de la dynamique territoriale de leur pays, tant dans son unification que dans la gestion de ses divisions et enfin dans la mise en œuvre de sa récente réunification. Contrairement à la France où le réseau en étoile fait sens de manière abstraite et très directe et où le centre et l'unité territoriale relèvent de l'évidence de la continuité historique, l'Allemagne ancre plus volontiers sa représentation nationale dans la manière de rendre compte des bifurcations de l'histoire et des sutures territoriales qu'elles ont engendrées.

Parmi les diverses périodes critiques, où la question de la souveraineté et de sa redéfinition se pose avec des changements de régimes, nous avons privilégié le XIXe siècle qui jette les bases du projet politique d'Etat allemand. Dans l'historiographie classique, c'est aussi le moment où le lien serait le plus étroit entre le développement des transports et la construction d'un système politique en cours d'unification. Le rapport de causalité souvent avancé mérite qu'on s'y attache plus en détail. Aussi le développement qui suit va plus particulièrement discuter de l'interprétation de la genèse du système ferroviaire qui coïncide tout à la fois avec la construction d'une union douanière (le *Zollverein*) et l'unification politique de la nation. Le processus qui a fait l'objet de maintes interprétations a par ailleurs été évoqué comme un modèle implicite de l'unification européenne. La dialectique chemin de fer/unification allemande du milieu du XIXe siècle méritait donc à ce double titre qu'on s'y intéresse plus en détail. Quitte à laisser d'autres périodes historiques plus en retrait.

---

<sup>203</sup> Hoffmann G., *Architektur für die Nation, Der Reichstage und die Staatsbauten des Deutschen Kaiserreiches, 1871 – 1918*, Dumont, Köln, 2000, 384 p.





Figure 18. Le face à face des architectures de verre à Berlin : la gare Centrale et le Bundestag

Source : Wikipédia

L'Allemagne se distingue de la France par l'absence d'un pouvoir central dans la durée (Béhar, 1990)<sup>204</sup>. Cela ne veut pas pour autant dire que l'approche politique est étrangère à la structuration des grandes infrastructures du pays. Bien que sommaire, la question de l'éclatement et de l'unification territoriale offre une ligne d'interprétation forte de la réalité de la construction de l'espace allemand. De même, on peut schématiquement, résumer son projet territorial dans un basculement alterné entre les réponses à apporter aux exigences des flux commerciaux dominés par une orientation méridienne et les impératifs politiques d'intégration qui poussent à la réalisation des infrastructures est-ouest. Répétée plusieurs fois dans son histoire, cette dynamique n'est pas sans rappeler l'organisation continentale avec une logique de couloirs marchands nord-sud, le long des isthmes chers à Fernand Braudel et des axes est-ouest, fruits de projections géopolitiques brisés à plusieurs reprises dans l'histoire. Un retour sur la gestion des infrastructures de transport d'avant le chemin de fer est intéressant et sera abordé dans un premier point. Il présente une configuration politique impériale sur le déclin qui cherche à maintenir des fonctions supranationales dans la gestion des transports. Mais le passage du Saint-Empire romain germanique à la confédération germanique affaiblit les prérogatives communes en termes d'infrastructures de transport. Celles-ci reviennent alors essentiellement aux Etats qui mènent des politiques d'équipement très autonomes. Le développement du chemin de fer notamment s'opère selon une très grande indépendance, tant pour la définition des tracés que pour le choix des modes de gestion. La mosaïque qui en résulte traduit la carte bigarrée des souverainetés territoriales et résistera longtemps aux propositions d'homogénéisation sinon d'unification par un système fédéral. Les voies d'une plus grande intégration économique se dessineront en revanche plus nettement autour des accords de libre échange initiés par la Prusse et la promotion des règles d'interopérabilité promue par les opérateurs de transport ferroviaire en dehors des cadres gouvernementaux. Dans la perspective européenne qui est la nôtre, cette période de l'histoire allemande est riche d'enseignements. Elle a l'avantage de revenir sur des conceptions territoriales et la construction d'un exercice du pouvoir très différentes de celles qui caractérisent les Etats-nations unitaires. Il y a là une certaine familiarité de l'imbrication des niveaux de pouvoir qui caractérise durablement l'espace allemand et ses systèmes de transport

<sup>204</sup> Béhar P., *Du Ier au IVe Reich; permanence d'une nation, renaissances d'un État*, Desjonquères, Paris, 1990, 189 p.

bien avant l'introduction officielle du fédéralisme (Miard-Delacroix, 2010)<sup>205</sup> (Nipperdey, 1992)<sup>206</sup>.

L'argument de ce chapitre reviendra d'abord brièvement sur le cadre traditionnel du pouvoir impérial, avant les bouleversements révolutionnaires en matière de transport. Après 1815, au sein de la Confédération germanique, c'est un nouveau système de circulation qu'il s'agit de construire à partir d'Etats largement indépendants. Nous envisagerons alors deux entrées d'intégration territoriale et leurs liens éventuels, celle de l'union douanière (*Zollverein*) dont la dynamique va se construire autour d'accords intergouvernementaux et l'échec de la fédéralisation d'une politique commune de transport, qui se reflète alors surtout dans le maintien d'une gestion durable par les Etats de leur développement ferroviaire. Enfin, l'évolution du partage du pouvoir souverain entre les Etats allemands alors en voie d'unification au XIXe siècle et ses évolutions sur les réseaux de transport offre à un siècle d'écart un intéressant point de comparaison avec les dynamiques de l'Europe communautaire.

### Le déclin de la supra-territorialité impériale

Bien que politiquement affaibli par les traités de Westphalie (1648), le pouvoir impérial (l'empereur et la diète impériale) conserve quelques parcelles de souveraineté, que ce soit dans le rôle de représentation diplomatique, de prérogatives pour la justice de seconde instance ou encore dans les règlements monétaires et les pouvoirs de police (*Reichspolizeiordnung*). C'est surtout ce dernier point qui va retenir notre attention dans la mesure où les pouvoirs de police encadrent la circulation et l'entretien des routes dans le Saint Empire<sup>207</sup>, de même que les traités garantissent les libertés de mouvement et de commerce. Aussi, avec le retour à la paix, les grandes foires de Francfort ou de Leipzig ont-elles pu maintenir et accroître leur prospérité et continuer à jouer le rôle de pôles majeur de plaques-tournantes dans l'espace germanique, malgré une fragmentation politique croissante. D'abord limitée à la simple sécurité et à l'entretien des ponts, la prérogative impériale va s'étendre à la construction de nouvelles « *chaussées* », sur le modèle des grandes routes qui se développent alors en France. L'empereur qui lance d'importants travaux dans ses territoires héréditaires entend en élargir la pratique à l'ensemble de l'Empire. La compétence juridique fait d'ailleurs explicitement obligation aux cercles d'empire (*Reichskreise*) d'entreprendre les travaux décidés à la Diète impériale, mais sur des financements propres. On peut dire alors que l'initiative relève du pouvoir supra-étatique qui en délègue la réalisation à des entités fédérées sur une base administrative. A l'échelle du Saint-

---

<sup>205</sup> Miard-Delacroix H., Garner G., Von Hirschhausen B., *Espaces de pouvoir, espaces d'autonomie*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2010, 257 p.

<sup>206</sup> Nipperdey T., « le fédéralisme dans l'histoire allemande », in *Réflexion sur l'histoire allemande*, Gallimard, Paris, 1992, pp. 81 – 155.

<sup>207</sup> Wunder B., "Der Kaiser, die Reichskreise und der Chausseebau im 18. Jahrhundert", *Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte*, vol. 18, 1996, pp. 1-22. ,



Empire, les résultats obtenus sont cependant très variables, avec un plus fort écho dans les régions du sud-ouest où l'influence habsbourgeoise et l'organisation en cercles est restée vivace et parce que le morcellement territorial plus poussé rendait justifiée la démarche de collaboration. Ailleurs, les grands Etats, comme la Prusse ou la Bavière, avaient entrepris de semblables mesures de leur propre chef, marquant un détachement plus prononcé des grandes entités politiques vis-à-vis des institutions de l'Empire. Le système de poste impériale assurait une autre fonction d'unification spatiale de première importance. Confiée en monopole à la puissante famille des Thurn und Taxis par les Habsbourg au XV<sup>ème</sup> siècle pour les territoires héréditaires, puis pour l'ensemble de l'Empire. D'abord restreint au service de courrier impérial, le service devint public comme dans d'autres pays. Selon Christophe Duhamel (2010)<sup>208</sup>, « *leur efficacité était telle qu'elle a fait reculer la concurrence des postes créées par quelques Etats territoriaux* », en Saxe, Brandebourg, Lunebourg, services pourtant non légalement autorisés,

L'année 1806 marque la fin d'un système politique impérial et renforce l'autonomie politique des Etats dans l'espace allemand. Avec la disparition d'un pouvoir tutélaire, c'est bien entendu aussi la capacité de coordination pour les transports, bien que déjà très affaiblie à l'époque qui s'efface à cette échelle. Paradoxalement, alors que l'espace de la décision politique se calque sur les frontières étatiques, la pensée économique suit un chemin diamétralement opposé. Dans l'évolution des théories économiques allemandes telles qu'elles sont alors professées, on passe aux alentours de 1800 de la conception d'un Etat patrimonial, tel que le conçoivent les théories caméralistes héritées des XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècles<sup>209</sup>, à une représentation d'acteurs guidés par le marché et s'orientant selon des choix individuels. Le terroir, c'est-à-dire le territoire de l'Etat conçu comme une ressource fondatrice, laisse la place à l'espace des flux de l'échange marchand. La première interprétation reposait sur une vision holistique et moralisante portée où la richesse est celle de l'Etat qui prime sur l'intérêt individuel. Il est en ce sens très directement inspiré du mercantilisme en insistant plus encore que ce dernier sur l'ancrage local quant à la valorisation des ressources et au rôle d'encadrement que doit assurer le pouvoir politique. Guillaume Garner (2005)<sup>210</sup> montre que cette appréhension étreinte de l'économie s'efface rapidement au tournant du XIX<sup>ème</sup> au profit d'une vision libérale des échanges où la richesse d'un pays s'évalue par le travail de tous les habitants et la création de biens qu'elle offre au-delà de la seule accumulation de numéraire. La transformation résulte de la pénétration accrue de la pensée économique anglaise dans les cercles universitaires allemands et d'une transformation radicale de la carte politique de l'Allemagne. Les horizons s'élargissent et la perception enracinée de l'économie cède le pas à l'espace de marché de plus en plus dissocié du pouvoir politique souverain dont il dépend. Ce mouvement correspond à la définition d'un nouveau cadre

<sup>208</sup> Duhamel C., « Dedans, dehors. Espace et identité de l'exclave dans le Saint-Empire après la paix de Westphalie », in Miard-Delacroix et al., op.cit., 2010, pp. 93-116.

<sup>209</sup> On parlait de science camérale parce que le mot « Kamer », et « Schatzkammer » désignait alors en langue allemande le lieu où étaient conservés les deniers publics. L'administrateur des finances royales portait le nom de *camerarius*. On appela caméralistes tous les auteurs se préoccupant de l'enrichissement de l'Etat (source Wikipédia).

<sup>210</sup> Garner G., *Etat, économie, territoire en Allemagne. L'espace dans le caméralisme et l'économie politique 1740-1820*, Edition de l'EHESS, 2005, 436 p.

théorique, la *Nationalökonomie* que l'on traduit en français par Economie politique, mais qui, dans le cas allemand rencontre effectivement des aspirations nationales. C'est dans cette perspective que se définissent les positions des Libéraux, dont l'ambition est à terme de faire coïncider l'existence d'un marché élargi aux réalités politiques des Etats de la fédération germanique. L'abaissement des barrières douanières puis l'avènement du chemin de fer leur donneront toutes les raisons d'espérer et de militer activement à cette grande ambition politique. Pourtant s'il y a bien coïncidence entre les trois éléments, création d'une union douanière, développement du réseau ferroviaire et unification nationale, peut-on pour autant en conclure à une nécessaire combinaison de facteurs ?

### **Le Zollverein prémisse de l'unité politique allemande ?**

L'historiographie allemande classique a longtemps interprété l'union douanière du Zollverein comme le prodrome de l'unification politique autour de la « petite Allemagne » (*kleindeutsche Lösung*). Elle insiste sur l'habile instrumentation politique dont a su faire preuve la Prusse pour parvenir à imposer sa domination politique aux autres Etats allemands, en écartant finalement l'Autriche de l'Etat national en gestation, d'abord par le commerce, puis par les armes. De fait, on retrouve là les éléments qui mettent en relation, l'antériorité économique dans la construction d'un espace politique.

### **Les fondements de l'intégration douanière**

L'origine des regroupements douaniers doit être interprétée comme la conséquence des recompositions territoriales qui ont suivi l'ère napoléonienne. Garanties dans leurs nouvelles frontières, les Etats redessinés au Congrès de Vienne avaient très tôt cherché à intégrer leurs nouvelles annexions en unifiant leurs frontières douanières tout en modernisant la levée de l'impôt. La démarche revenait à abandonner octrois et accises intérieurs dont on s'acquittait au passage de certains points (ponts, villes) au profit d'une taxation unique aux frontières. Ce fut le cas pour la Confédération du Rhin (1806), le Royaume de Westphalie (1808), la Bavière (1807), le Wurtemberg (1808) et le pays de Bade (1812). L'union douanière pourtant garantie au sein de la Confédération germanique par l'article 19 de la constitution de 1815 est restée lettre morte (Hahn, 1984)<sup>211</sup> et laisse les Etats-membres libres de leur politique commerciale. Dès 1816, pour rationaliser l'administration des douanes et compenser les pertes financières des guerres de libération, la Prusse décide d'unifier son tarif douanier. Il relève les droits à un niveau supérieur aux autres Etats allemands, mais moindre que celui des autres grandes puissances européennes (France, Autriche, Russie), Angleterre exceptée. Aussi, le renforcement des dispositifs douaniers des grands Etats, notamment de la France sous la Restauration, l'habitude prise par les régions regroupées au sein de l'éphémère Confédération du Rhin d'une libre circulation des biens entre voisins et peut-être aussi le souvenir d'une circulation moins contrôlée d'avant la Révolution avaient poussé les petits Etats allemands à envisager des associations.

---

<sup>211</sup> Hahn H.-W., *Geschichte des Deutschen Zollvereins*

1984.

Afin d'éviter une mainmise prussienne qu'ils voient se profiler sur leurs économies, les Etats de la « Troisième Allemagne » ou Trias, c'est-à-dire les Etats de la Confédération germanique à l'exclusion de la Prusse et de l'Autriche se regroupent. D'abord se constitue un rapprochement entre la Bavière et le Wurtemberg (1828). L'association commerciale d'Allemagne médiane (*Mitteldeutscher Handelsverein*) voit le jour la même année avec l'appui bienveillant du Royaume-Uni et de l'Autriche. Elle développe une politique routière qui vise à contourner les territoires prussiens. Leur puissant voisin répond en structurant des axes de transport méridiens alternatifs à ceux dont dispose le *Mitteldeutscher Handelsverein* (Burg, 1989)<sup>212</sup>. La défection en 1831 de la Hesse-Kassel à cet ensemble constitue un point critique, puisque cette petite principauté assure la continuité territoriale potentielle à la fois des Etats prussiens (provinces rhénanes et Brandebourg) et du nouvel ensemble douanier concurrent. Son changement de camp marque pour ainsi dire un point de bascule, car s'il soude deux éléments du territoire prussien, il introduit une discontinuité spatiale majeure dans le système douanier d'Allemagne médiane, entre le Hanovre et les Etats de Thuringe et de Saxe. Affaibli par les mouvements de 1830 et des vues parfois divergentes de ses membres, le *Mitteldeutscher Handelsverein* s'avère ainsi être une structure particulièrement fragile. Finalement, les intérêts particuliers des Etats favorisent en 1834, l'agrégation de l'ensemble au sein d'une structure unifiée autour de la Prusse : le *Zollverein* est né, auquel viendront progressivement s'agglomérer les Etats allemands restants, le dernier étant la ville libre de Brème qui le rejoint en 1885.

Portée par les Etats, cette tendance peut aussi bénéficier du soutien des groupements de commerçants et des hommes d'affaires, ce qu'il convient d'appeler la bourgeoisie libérale, au sens économique comme politique du terme. L'union douanière est pour vout un mot d'ordre fédérateur n'est qu'une première étape vers la réalisation d'un Etat allemand. En 1819, Friedrich List fonde l'Association commerciale et industrielle allemande (*Deutscher Handels- und Gewerbsverein*) qui milite pour une large union douanière allemande. Ses élans libéraux et progressistes dans le sens national vont vite inquiéter les pouvoirs conservateurs qui entendent développer des accords commerciaux entre Etats sans remettre en question les souverainetés territoriales. Revenu de son exil aux Etats-Unis après 1830, List participa au développement des premières lignes de chemin de fer. Il se fait le promoteur d'un projet ferroviaire national qu'il imagine unificateur et esquisse un premier schéma reliant les principaux centres urbains allemands qui, à quelques détails près correspondra au développement effectif du réseau. List promeut en outre l'idée du protectionnisme pour assurer le décollage économique face aux nations économiquement plus avancées. Il est indiscutablement un des premiers économistes à établir explicitement le lien entre le projet d'unité douanière et la nouvelle technique ferroviaire qu'il associe tous deux dans une perspective de création d'un marché national. *Zollverein* et développement unifié du réseau ferroviaire sont pour lui indissociables.

---

<sup>212</sup> Burg P., *Die deutsche Trias in Idee und Wirklichkeit. Vom alten Reich zum deutschen Zollverein*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1989, 402 p.

Dans cette course à l'ouverture, l'Autriche accuse un retard productif qui la place en marge des échanges commerciaux modernes. Son centre de gravité sur le Danube est structurellement se développe plus lentement et s'avère peu en phase avec le reste de l'espace allemand (Meyer, 1987)<sup>213</sup>. Enfin, la précarité de son budget étatique ne lui permet pas de renoncer aux revenus douaniers qui restent très élevés. Sous la pression de ses milieux industriels, elle n'envisage pas son intégration dans le système douanier existant. Ce n'est d'ailleurs qu'à la suite des événements de 1848 que seront supprimées les douanes intérieures. Les tentatives tardives d'intégration en 1852 et 1862 de l'Autriche déclenchent deux graves crises diplomatiques entre les principaux protagonistes. La Prusse oppose à son challenger une fin de non-recevoir et met tout son poids dans la balance des négociations pour emporter l'adhésion de ses partenaires. Pour imposer ses vues, elle menace de dénoncer les accords avec les Etats favorables à l'entrée de l'Autriche. L'offre d'une union douanière entre l'Autriche et les autres puissances allemandes, sans la Prusse avec laquelle s'étaient noués des liens commerciaux étroits, perdait son sens. En 1862, le gouvernement prussien entame des négociations avec la France de Napoléon III converti aux vertus du libéralisme. Ce sont cette fois les niveaux douaniers plus bas, qui vont dissuader l'adhésion de l'Autriche, d'autant que le nouvel accord induisait la clause de la nation plus favorisée. Les questions commerciales ont donc bien pris une tournure politique.

### **A ses débuts, une association plus qu'une union**

En 1834, le premier Zollverein n'est nullement unitaire. Il repose sur un complexe système de 130 traités binationaux ou multilatéraux limités dans le temps tels qu'ils se sont progressivement organisés au cours d'un peu plus de dix ans entre 1819 et 1833. Il n'exclut donc pas les exceptions et les arrangements locaux dont la souplesse lui a justement permis de s'adapter à une grande diversité de situations (Fischer, 1972)<sup>214</sup>. Sa principale fonction est de valider les comptes. Car l'objectif premier de l'union douanière est d'ordre financier, à une époque où l'essentiel des revenus des Etats provient des taxes et des accises. Même pour la Prusse, un quart du budget national est encore issu de cette source en 1870, en grande partie par le biais des droits sur les produits coloniaux (Henderson, 1984)<sup>215</sup>. Faire respecter les frontières douanières avait aussi un coût non négligeable qu'il pouvait être intéressant de supprimer. Le rendement des prélèvements douaniers avant l'adhésion au Zollverein pouvait être particulièrement faible. Le coût de sa gestion amputait en moyenne 50%, une proportion qui varie selon la longueur du linéaire frontalier à prendre en charge. Le poids moyen n'est plus de 10 à 15% dans les années 1840 (Yelda, 1991)<sup>216</sup>. Le contrôle et les charges d'encaissement reportées sur les frontières communes allégeaient donc d'autant les frais de fonctionnement et permettaient un bien meilleur rendement. Enfin, l'alignement des dispositifs douaniers sur le modèle prussien (qui passait pour

<sup>213</sup> Meyer A., *Der Zollverein und die deutsche Politik Bismarcks*, eine Studie über das Verhältnis von Wirtschaft und Politik im Zeitalter der Reichsgründung « Europäische Hochschulschriften », Peter Lang, Frankfurt/M, 1987, 402 p.

<sup>214</sup> Fischer W., « Der deutsche Zollverein. Fallstudie einer Zollunion », in *Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1972, pp. 110 – 128.

<sup>215</sup> Henderson W.O., *The Zollverein*, Cambridge University Press, 1939, 375 p.

<sup>216</sup> Ramzy Y., *Economic and Political Unification of Germany : 1815-1871. The Zollverein und Railways*, Département des sciences économiques, Montréal, 1991, 63 p., en ligne.

un des systèmes les plus performants) a directement influencé les textes et les règlements applicables au sein de l'association douanière. Il permettait ainsi une modernisation administrative à moindre coût pour les plus petits Etats.

L'adossement au Zollverein représentait pour certains membres une prime non négligeable, puisque le produit commun des douanes était redistribué au *prorata* du poids démographique des pays. Le système profitait ainsi particulièrement aux Etats agricoles du Sud, plus peuplés et commercialement moins extravertis. La Prusse plus industrielle et plus engagée sur les frontières extérieures contribuait de la sorte à un effet de distribution financier significatif. En retour, elle pouvait faire bénéficier à ses industriels d'un élargissement de son marché intérieur. On comprend aussi que l'adhésion de l'Autriche alors peuplée de 37 millions de sujets aurait rendu impraticable cette règle de répartition. Les pouvoirs monarchiques trouvaient leur compte dans le dispositif, car la collecte mutualisée faisait l'objet d'un transfert direct au budget de chacun des Etats concernés, sans besoin de l'assentiment éventuel du parlement que requiert toute levée d'impôt (Dumke, 1976)<sup>217</sup>.

Au sein du Zollverein, les décisions sont prises à l'unanimité lors de conférences générales. Les Etats-membres conservent en principe leur entière souveraineté. Certains toutefois, du fait de leur faible poids, se font représenter par d'autres, ou s'agrègent pour porter directement leur voix, laissant supposer une composante fédérale de fait. Dans les relations commerciales extérieures, l'intérêt commun est assuré par l'administration prussienne qui négocie et signe pour l'ensemble des membres, à l'exception du Wurtemberg et la Bavière qui sont parvenus à conserver une certaine initiative dans la diplomatie commerciale. La Prusse conserve de fait la prééminence dans le système et mène une politique qui lui est globalement favorable. Son poids relatif qui ne cessera de croître avec ses extensions territoriales lui accorde de fait un droit de veto, puisque son retrait signerait de fait la dissolution du système. Dans son intérêt, le gouvernement prussien a par exemple assuré à l'Etat de Hanovre, initialement réticent à l'adhésion des avantages financiers tels qu'ils lui font revoir sa position. Son adhésion au Zollverein en 1851 assurait à la Prusse la continuité entre ses provinces orientales et occidentales.

A ses débuts, le Zollverein n'est donc pas conçu comme un projet d'intégration territoriale, mais un intérêt bien compris par les Etats adhérents. Bismarck va toutefois comprendre tout le parti qu'il pourrait en tirer et cherche à en faire une machine politique dans son habile projet d'unification. Le seul poids du commerce et des revenus ne suffira toutefois pas à changer les règles. Pour asseoir la prééminence prussienne, le recours au conflit armé va s'imposer pour d'écarter d'abord l'Autriche (1866) puis sceller l'union politique à travers le conflit voulu contre

---

<sup>217</sup> Dumke, R. H., « Der Deutsche Zollverein als Modell oekonomischer Integration », in H. Berding, *Wirtschaftliche und politische Integration in Europa im 19. und 20. Jahrhundert*, Goettingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1984, pp. 71-101.

la France (1870). Ce sont indiscutablement ces deux coups de force et non le Zollverein qui a permis l'amorce d'un Etat fédéral. Une telle évolution dans le rapport de pouvoir aura aussi des conséquences dans le fonctionnement interne de l'institution. En effet, après la victoire Sadowa en 1866, la Prusse réunit une l'assemblée élue pour gérer les questions douanière, le *Zollparlament* où elle dispose de la majorité dans la prise de décision. Le fédéralisme douanier est donc lancé dès lors que l'incertitude quant au résultat des votes est acquise. Il n'est pas anodin de rappeler que l'essentiel des membres du Zollverein s'était rangé peu de mois avant du côté de l'Autriche (ce qui coûtera l'indépendance à certain d'entre eux). Toutefois, même pendant le conflit, les Etats-membres ont continué à adresser les recettes douanières au bureau central des compensations à Berlin et ce dernier n'a jamais suspendu la redistribution financière. Deux preuves s'il en fallait d'un rythme initialement autonome des logiques politiques et économiques.

Les autres éléments de constitution d'une économie intégrée seront aussi lents à se mettre en place. L'intensification des échanges conduit à imaginer l'unification d'un système monétaire. Celui-ci mime les influences politiques et se polarise autour du taler prussien au nord et du gulden bavarois au sud. Pour en assurer les équivalences, les partis en présence s'étaient accordés en 1838 sur une équivalence fixe : avec 500 g d'argent pur, on pouvait battre 30 talers, 45 gulden autrichiens et 52,1/2 florins avec pour principe 2 Thaler = 3 florins = 1 *Vereinsmünze* (Pièce de l'Union). Ces dernières pouvaient être frappées indifféremment dans tous les Etats. Elle portait alors les symboles de l'autorité publique locale. Les *Vereinsmünze* avaient en fait peu d'usage, car leur valeur intrinsèque restait très élevée, ce qui en faisait surtout une monnaie de compte (Claustres 1993)<sup>218</sup>. La monnaie unique s'imposera seulement dans l'usage courant après 1870 et la création de la *Reichsbank* (1873). Le principe d'un droit commercial unifié avait été envisagé dès 1836 et à nouveau en 1848. Finalement les rapprochements ont été facilités parce que les textes en vigueur dans chacun des pays se sont largement inspirés des textes prussiens. Reste maintenant à envisager la question de l'unification du système de transport, notamment du transport ferroviaire pour voir si comment il a été influencé par la reconfiguration des structures politiques et institutionnelles.

---

<sup>218</sup> Claustres F., « : l'intégration politique, économique et monétaire est-elle nécessairement asymétrique ? », in *Economies et sociétés*, N°6. 1993, pp.9 – 26.

## Réseau ferroviaire et unité nationale : deux histoires parallèles

### Une géographie ferroviaire très éclatée, à l'image des souverainetés territoriales

De nombreuses interprétations historiques font du chemin de fer l'instrument par excellence de l'unité politique allemande et l'entrée du pays dans la modernité économique (Radkau 1989)<sup>219</sup>. Toutefois, la construction du réseau ferré comme la mise en place d'un marché unifié ont dû longtemps composer avec l'éclatement géographique des Etats. Difficilement assimilable à la transposition de la figure française de l'étoile, la réalité allemande est donc bien plus complexe, car avant d'être autonomes, les liaisons ferroviaires s'inscrivaient dans des Etats autonomes et des couloirs transétatiques de circulation. Aussi, hormis pour les unités les plus puissantes, la concurrence interétatique entre des axes a pu être aussi structurante que la convergence sur les capitales politiques.

C'est en 1835 que la première ligne de chemin de fer allemande a été inaugurée entre Fürth et Nuremberg sur un itinéraire de 5 km. Le royaume de Bavière alors engagé dans la réalisation du canal à petit gabarit entre le Main et le Danube ne s'est guère impliqué que symboliquement dans l'entreprise ferroviaire avec l'achat de deux actions<sup>220</sup>. Ce n'est là guère un cas isolé. Rainer Fremdling (1983)<sup>221</sup> souligne que dans l'espace allemand, la naissance du chemin de fer s'est souvent faite sans intervention de la puissance publique, contrairement à la France ou à la Belgique. Il faut y voir autant le manque de moyens financiers que l'absence d'intérêt, et dans certains cas même la crainte sinon l'opposition à cette nouveauté technique. Quelques rares Etats perçoivent néanmoins les enjeux économiques de cette nouvelle technologie. Dans cette optique, le Grand duché de Bade ou le royaume de Saxe restent des exceptions. Le chemin de fer recrute ses plus fervents partisans dans la bourgeoisie. Les penseurs influents comme List, Camphausen ou Hansemann sont des démocrates, souvent liés au mouvement libéral. Ils ne cachent pas leur sympathie pour la réalisation d'un Etat national. Le financement est assuré des groupes privés, des banques et le placement des petits épargnants allemands. Les premiers investissements se font donc sans planification concertée. Ils reposent souvent sur le consentement de quelques personnalités influentes au sein des divers cabinets ministériels que les largesses des investisseurs ont su gagner à leur cause. Ces développements partiels formeront autant de petits tronçons indépendants qu'il faudra prolonger et relier jusqu'à ce qu'ils forment un réseau. La

---

<sup>219</sup> « *Kein Kanalboom wie in England, keine grosse Zeit des Chaussebauens wie in Frankreich waren vorausgegangen ; für die Deutschen wurde die Eisenbahn gleichbedeutend mit dem Übergang vom Mittelalter zur Modern im Verkehrswesen* », Radkau J., *Technik in Deutschland vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Neue historische Bibliothek, Suhrkamp, Band 536, Frankfurt, 1989, 453 p. L'auteur rappelle le succès foudroyant du rail en Allemagne qui a connu une croissance encore plus rapide qu'en Angleterre. : (Trad.) « Pas de canal mania comme en Angleterre, pas d'avènement de construction des grands-routes comme en France n'étaient perceptibles. Pour les Allemands, le chemin de fer équivalait donc au passage des transports du Moyen-âge aux temps modernes. »

<sup>220</sup> Deffarges A., « Le chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », in Lamard P., Stoskopf N., *Transports, Territoires et Société*, Histoire Industrielle et Société, Picard, Paris, 275 p., pp. 175 – 186.

<sup>221</sup> Fremdling R., « Germany », in O'Brien P., *Railways and the Development of Western Europe, 1830-1914*, 1983, p.122.

tendance libérale des années 1860 conduit à développer les concessions privées qui finissent par attirer l'attention des pouvoirs publics. C'est alors souvent l'occasion des difficultés financières lors des périodes de récessions que les Etats parviennent à acquérir les premières installations. A cela s'ajoute un clivage géographique. L'Allemagne se partage entre des systèmes méridionaux où l'Etat est plus impliqué dans l'exploitation directe globalement. Les Etats du Nord laissent en revanche une place plus grande à l'initiative privés via le modèle de concessions jusqu'au retournement de conjoncture de la fin des années 1870. La baisse des rendements financiers, voire la difficulté des entreprises, conduit à envisager une logique de nationalisation des compagnies privées, engagée notamment par la Prusse qui fera largement école auprès des autres Etats.

L'éclatement territorial constitue alors l'horizon de planification des voies ferroviaires. Il accentue l'absence d'un plan d'ensemble et conduit à une juxtaposition de structures elles-mêmes perturbées par des effets de détournement ou de politique d'alliance. Cette imbrication conduit rapidement à des situations concurrentielles entre les concessionnaires des petits Etats qui se heurtent à leurs voisins immédiats dans le souci d'extension de leurs réseaux. Très vite, ces conflits privés ravivent des tensions diplomatiques dans une *kleinstaatliche Konkurrenz* (Ziegler, 1996)<sup>222</sup>. Un exemple parlant est ainsi la politique d'isolement pratiquée par l'Etat de Hanovre vis-à-vis de la Ville de Hambourg et du Oldenbourg qui en sollicite le transit pour développer leur activité. Or le Hanovre refuse, arguant son souci de favoriser son propre réseau (au demeurant un des rares qui ait disposé d'un développement cohérent). Un tel schéma favorise mécaniquement la multiplication des lignes ferroviaires parallèles, d'autant que les Etats eux-mêmes favorisent un tel schéma sur leurs territoires. Les carences du modèle de libre concurrence apparaissent alors en termes d'insuffisance notoire de coopération, conduisant à ralentir les trafics aux points de jonction des réseaux, à multiplier les investissements d'infrastructures non rentables et encourager le dumping tarifaire. Cette logique conduisit aussi à renchérir les trafics captifs, souvent internes, au profit des trafics de transit de longue distance. L'ajustement des prix sur la concurrence, conduisait à rendre opaque et peu efficace l'ensemble de la structure tarifaire pratiquée.

La réalisation du réseau de chemin de fer que l'on associe volontiers à l'émergence d'un espace national traduit une structuration intimement liée aux tensions politiques. L'essentiel de leur conception a été le fait des pouvoirs territoriaux des Etats issus du Congrès de Vienne. Les réseaux se développent selon la trame des Etats. Etienne Auphan (1989)<sup>223</sup> note ainsi que « *le développement du réseau ferré allemand ne peut se comprendre sans tenir compte de cette opposition entre le morcellement de l'Allemagne méridionale – favorisé par la disposition du relief – où chaque Etat construit son propre réseau centré sur sa capitale (Munich, Stuttgart,*

---

<sup>222</sup> Ziegler D., *Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung. Die Eisenbahnpolitik der deutschen Staaten im Vergleich*, VSWG Beihefte 127, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1996, 604 p.

<sup>223</sup> Auphan E., *Obsolescence ou renaissance des réseaux ferrés pour le transport de voyageurs en Europe occidentale ? (France, Grande Bretagne, Allemagne fédérale)*, thèse d'Etat sous la dir. de Maurice Wolkowitsch, Aix-en-Provence, 1989, 1491 p., p. 243.



*Karlsruhe ... , et l'unification rapide de l'Allemagne du Nord sous la domination prussienne. Sous l'effet de celle-ci, le réseau se centre très rapidement sur Berlin, qui devient le pôle d'une étoile aplatie rayonnant dans toutes les directions, mais surtout allongée de l'ouest vers l'est. »* L'éclatement politique au sein de la Confédération germanique n'avait pas que des inconvénients, car il assurait l'équipement rapide du pays par une émulation entre Etats et une liberté d'entreprise souvent moins encadrée par les pouvoirs publics, encore qu'il faille se garder de comparaison hâtive en comparant la longueur des itinéraires ferroviaires entre pays. En 1860 de nombreuses lignes sont à voie unique (75%) contre 25% seulement en France.

Pour les Etats méridionaux que sont le Bade – le Wurtemberg, la Bavière et la Saxe, le mode de transport émergent est d'emblée perçu comme un moyen de consolider leur emprise symbolique et fonctionnelle sur leurs territoires. Parmi leurs priorités figurent ainsi les couloirs de circulation méridiens. L'intérêt des échanges extérieurs l'emporte donc souvent sur les itinéraires domestiques ou régionaux. En Allemagne du Sud, la position de concurrence sur les routes méridiennes ne prédispose d'ailleurs guère les Etats voisins à la coopération dans la construction d'infrastructures est-ouest. Il est vrai que le trafic de fret alors plus rémunérateur que les trafics de voyageurs se développe sur des axes nord-sud. Les trois capitales de l'Allemagne méridionale seront ainsi très tardivement reliées entre elles. Les projets discutés en 1848 n'auront toujours pas été réalisés en 1860, paralysant l'axe Paris-Vienne par lequel Napoléon III entendait matérialiser son rapprochement avec l'Autriche catholique. De même, plus localement, la Bavière cherchera à empêcher le raccordement du port badois de Friedrichshafen pour privilégier celui de Lindau sous son contrôle et se réserver les marchés de la Suisse orientale.

La division peut aussi être interne aux Etats. Ainsi, la Prusse est partagée entre ses anciennes possessions sur les rives de l'Oder et ses nouvelles provinces rhénanes et de fait traversée dans les années 1840 par la divergence de priorités entre les industriels de la Rhénanie préoccupés par l'ouverture internationale vers les débouchés portuaires d'une région en pleine industrialisation et l'appareil d'Etat issu de l'aristocratie terrienne qui souhaite privilégier ses territoires orientaux en subventionnant la construction d'une *Ostbahn* à des fins plus stratégiques que commerciales. A ce titre, la possibilité de transit militaire sur des réseaux privés prussiens était imposée par von Moltke, mais pas avant 1866. L'axe est-ouest reliant les deux pôles que sont la Ruhr et Berlin ne sera assuré dans sa continuité qu'avec l'avènement de confédération de l'Allemagne du Nord et l'annexion du Hanovre. L'interconnexion des grands fleuves par le *Mittellandkanal* double cet axe en favorisant le glissement du couloir de circulation traditionnel qui longeait le piémont du *Mittelgebirge*. Il évitait de traverser les Etats indépendants de la Hesse, la Saxe et la Thuringe. Le vide relatif du Brandebourg contribue à dessiner l'étoile ferroviaire de Berlin qui marque aussi la prééminence politique puis socio-économique de la capitale du Reich. Une fois cette liaison assurée, l'orientation tarifaire des chemins de fer prussiens permettait de privilégier les producteurs agricoles de l'Est pour s'imposer face aux producteurs bavarois dans l'approvisionnement de la Rhénanie. On voit que le développement du réseau ferroviaire n'a pas été toujours été, même en Prusse, un facteur d'intégration aussi immédiat.

### **Y a-t-il malgré tout des prémices d'intégration nationale ?**

Evoquée dans le projet de constitution du Parlement de Francfort en 1849, l'idée d'une exploitation ferroviaire unique est restée sans lendemain. L'euphorie nationaliste qui a fait suite à la fondation du Second Empire allemand (1871) aurait pu réveiller le souhait d'un réseau allemand unifié, dépassant les particularités locales. Le principe très atténué d'une intégration de l'exploitation ferroviaire dans le cadre d'un Etat fédéral sera effectivement repris avec l'initiative de Bismarck en 1874. Il s'agissait alors de transférer la coordination des plans de circulation et la fixation des maxima tarifaires ainsi que la création d'une police ferroviaire à une structure fédérale (*Reicheisenbahnamt*) sur la base d'accords volontaires. Le projet du chancelier comportait en fait une seconde étape qui allait plus loin dans le processus et prévoyait le rachat des différentes sociétés ferroviaires par la structure fédérale, afin de constituer une véritable unité d'exploitation (1876). Il se heurtera là encore à l'opposition farouche des autres Etats allemands. Avec ce second refus, Bismarck engage alors la Prusse dans une solution autonome de nationalisation de son réseau ferré. Rainer Fremdling (1996 et 1997)<sup>224</sup> a toutefois pu montrer que les raisons profondes de la nationalisation prussienne ne répondaient pas à un dessein d'ordre politique ou stratégique mais avait des raisons avant tout fiscales. Mais peut-être était-ce aussi le projet qu'il nourrissait à l'échelle de l'empire, l'exploitation du réseau lui assurant une source régulière de revenus, sans pour autant entamer les autres dimensions.

Réalisées en plusieurs vagues entre la fin des années 1870 et le milieu des années 1880, les acquisitions vont même dépasser les frontières prussiennes avec le rachat des chemins de fer de Hesse-Cassel (1880) et de Thuringe (1884). L'opération s'avère particulièrement rentable. A la fin des années 1880, le développement des trafics et la rentabilité de la société ferroviaire d'Etat contribue à plus de 40% au budget de l'Etat prussien (Ziegler, 1996)<sup>225</sup>. Cette situation renforce le rôle de la Prusse qui n'hésite pas à acquérir des réseaux d'Etats voisins. La Prusse va alors constituer seule l'intégration de son réseau par l'achat systématique des compagnies privées d'Allemagne du Nord. Le contrôle par l'Etat est devenu une de ses priorités marquée par la question stratégique de double front qui se dessine alors. Le contrôle des investissements par l'Etat rend plus faciles les réalisations à des fins militaires ainsi la multiplication des ponts sur le Rhin et des itinéraires à des fins stratégiques (*Kanonenbahnen*) dans le cadre du plan Schlieffen renforcent l'option est-ouest<sup>226</sup>. C'est aussi dans cette optique de maîtrise des théâtres d'opération des futurs conflits qu'est inauguré le canal de Kiel (*Nord-Ostseekanal*), trait d'union favorisant le repositionnement des flottes allemandes de la Baltique et de la Mer du Nord.

---

<sup>224</sup> Fremdling R., "Freight rates and state budget. The role of the National Prussian Railways 1880 – 1913", *Journal of European Economic History*, 1980, n°9, pp. 21 – 39, Fremdling R., "Discussion prussiennes et hollandaises, solutions pour la réglementation des chemins de fer et leur nationalisation au XIXe siècle", in *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°16 - 17., pp. 230 – 264.

<sup>225</sup> Ziegler D., *op. cit.*, p.291

<sup>226</sup> Kopper C., « Der Erste Weltkrieg als Eisenbahnkrieg » in Roth R., Schlögel K., *Neue Wege in ein neues Europa. Geschichte und Verkehr im 20. Jahrhundert*, Campus, Berlin 2009, pp. 222 – 234.

Par ailleurs le rôle d'arbitrage de la Prusse est particulièrement évident après 1870 : les chemins de fer prussiens disposent du monopole de fait au nord de Main et s'imposent comme arbitres dans le partage des trafics nord-sud. A travers le contrôle indirect des chemins de fer du Reichsland Alsace-Lorraine et ses prolongements directs vers la Sarre et les provinces rhénanes de rive gauche (Sarrebruck – Metz- Strasbourg – Bâle), l'administration prussienne dispose d'une continuité territoriale qui lui permet d'assurer les flux en propre vers la Suisse et l'Italie depuis les ports de la mer du Nord, s'imposant aux Etats allemands du Sud. Son rôle est d'autant plus prégnant que tout accord de rapprochement entre les réseaux méridionaux s'est soldé par un échec. Les tentatives d'harmonisation tarifaires ou les accords de partage de trafic entre Badois et Wurtembergeois lors de l'ouverture des tunnels ferroviaires suisses en faveur du plus court chemin n'aboutissent pas. Le pays de Bade peut en effet craindre d'être court-circuité par la rive gauche du Rhin qui intéresse la Bavière puisque le réseau du Palatinat est sous son contrôle.

Les systèmes de coopération entre les réseaux échappent en fait largement au champ de la politique et relèvent de considérations d'abord techniques. Les associations ferroviaires qui se mettent en place sont non-gouvernementales au milieu du XIXe siècle. Elles interviennent essentiellement dans les caractéristiques du matériel roulant et les questions financières. Sur le modèle des compensations financières entre exploitants ferroviaires anglais (*Railway Clearing House*) de 1842, se créent en Allemagne le *Nordeutsche Tarifverband* (1848), le *Westdeutsche Tarifverband* (1851). En 1847, l'Union des administrations ferroviaires allemandes (*Verein Deutscher Eisenbahnverwaltungen*) est la première structure internationale qui regroupe les sociétés ferroviaires allemandes, auxquelles viennent s'ajouter les réseaux austro-hongrois, preuve s'il est de la relative neutralité politique de l'association. Vers 1900, le VDEV réunit finalement quatre-vingts sociétés de chemin de fer dont les Néerlandais et Roumains<sup>227</sup>. Il fixe le cadre de nombreux accords commerciaux (échange de wagons, compensations financières, continuité de services, plans de circulation) ainsi que des standards techniques (de gabarit – de charge – d'attelage – de police sanitaire – de normes de raccordement des tuyaux de chauffage etc.). En son sein, la prise de décision repose sur le principe la majorité simple et les textes votés s'imposent à tous les membres (Ribeill 2005)<sup>228</sup>. C'est essentiellement sous la contrainte économique que se mettent en place des accords qui lient entre elles les compagnies exploitantes, notamment quant à l'échange de matériels même s'il reste limité aux voitures et aux wagons. Le projet d'unification de l'entretien du matériel roulant avancé par le Wurtemberg restera lettre morte devant l'opposition de la Bavière. Certains acquis quant à l'interopérabilité à travers des associations des exploitants seront repris par la suite à l'échelle européenne dans la cadre des accords de Berne.

---

<sup>227</sup> En 1929, elle devient la *Verein Mitteleuropäischer Eisenbahnverwaltungen* avec l'adhésion des entreprises scandinaves pour être dissoute en 1945. L'Association germano-italienne (*Deutsch-Italienischer Verband*) assure à partir de 1881 les compensations financières entre les compagnies ferroviaires allemandes, austro-hongroises, italiennes, suisses, néerlandaises et belges.

<sup>228</sup> Ribeill G., « Histoire de l'interopérabilité des chemins de fer européens ou les heurs et malheurs d'un enjeu majeur », séries d'articles parus dans *Chemins de Fer* à partir du n°495, 2005/6

Les guerres tarifaires ont fini par s'atténuer grâce à des politiques d'ententes entre exploitants où l'Association des sociétés ferroviaires allemandes (*Verein Deutscher Eisenbahnverwaltungen*) occupait un rôle modérateur, sans qu'elle n'ait jamais cherché à imposer un modèle unique de tarification. Il serait donc erroné d'assimiler cette institution à un cartel (Ziegler, 1989)<sup>229</sup>. Sa vocation a été avant tout commerciale pour les compagnies et sa réussite durable s'appuie fondamentalement sur une approche apolitique des questions ferroviaires abordées (Schot, 2011)<sup>230</sup>. D'autres accords ont pu avoir des portées plus régionales à l'instar du *Tarifverband* de 1868 pour le centre et le nord-ouest du pays.

### **Zollverein, chemins de fer et intégration politique allemande**

La visée du Zollverein et le développement des chemins de fer étaient très éloignée de l'objectif politique d'unité nationale. Le Zollverein s'était toujours limité à une composante foncièrement douanière (non sans effet sur les finances publiques des Etats impliqués), sans engager outre mesure leur indépendance politique. Le choix des gouvernements concernés lors de la guerre austro-prussienne le démontre, puisque la majorité soutenait la monarchie habsbourgeoise. Le développement des chemins de fer a conduit de son côté à une coopération technique dans la définition de normes ferroviaires communes, mais sans aboutir à une coordination d'exploitation plus poussée ou à des bases d'accord politique. Le lien causal entre les deux dynamiques doit donc être réévalué.

Si l'union douanière et la coopération ferroviaire (VDEV) s'inscrivent tous les deux dans un rapprochement d'intérêts avant tout économiques des Etats et des compagnies ferroviaires, elles ne modifient donc pas fondamentalement les contours politiques des forces en présence. De plus, les frontières des deux dispositifs ne coïncident pas, tout comme dans la construction européenne où les accords techniques débordent les frontières de l'union douanière. Ce n'est que par un jeu de circonstances que l'un et l'autre vont revêtir une portée politique qui ne sera jamais décisive. L'analyse proposée par l'école historique autour de l'historien Treitschke qui voyait dans le *Zollverein* la marche triomphante vers l'unité allemande conduite par la Prusse relève bien d'une « légende nationale » (Fischer 1972)<sup>231</sup>. Le Zollverein ou le VDEV ne sont pas les géniales anticipations engagées par quelques hommes cherchant à faire advenir l'union politique, mais le fruit de choix indépendants qui finissent par épouser les évolutions politiques et diplomatiques. En fait, les deux structures relèvent de compromis longtemps incertain entre des Etats et non du passage obligé vers l'intégration. Lorsque le *Zollverein* a été initié, nul ne pouvait encore imaginer l'ampleur des bouleversements industriels qu'allaient accompagner le chemin de fer ou le développement économique de la Prusse. Et même avec de telles structures, rien n'était joué,

---

<sup>229</sup> Ziegler D., *op. cit.*, 1996, p.126.

<sup>230</sup> Schot J., Buitter H., Anastasiadou I., « The dynamics of transnational railway governance in Europe during the long nineteenth century », in *History and Technology*, 3, 2011, pp. 265 – 289.

<sup>231</sup> Fischer W., « Der deutsche Zollverein. Fallstudie einer Zollunion », in Fischer W., *Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung*, Göttingen, 1972, pp. 110–128.

tout au plus ces éléments ont-ils constitué des adjuvants, voire des instruments aux mains d'hommes d'Etat. Les accords de libre-échange que passent entre eux les grands Etats européens sur la base de la clause de la nation la plus favorisée ont réduit les barrières au moment le plus critique de l'histoire politique de l'unification, à savoir les années 1855 – 1870. Le durcissement des échanges n'interviendra que plus tard, avec la récession des années 1885, au moment où la nouvelle entité politique allemande est constituée.

Par ailleurs, la corrélation entre unification et croissance économique est loin d'être évidente si nous suivons l'analyse de Yelda Ramzy pour qui *«there still is a no man's land between the integration and the growth of the German economy from the 1830's to the 1860's, on one hand, and the process of political unification that led to the Reich in 1871, on the other hand.* » Si le lien fonctionnel existe assurément entre le développement économique et la croissance des échanges au sein d'un espace douanier unifié, cela ne signifie pas pour autant que les infrastructures soient planifiées et que leur développement n'ait pas été marqué par la prédominance d'intérêts des Etats ou de situations de concurrence. Par ailleurs nous avons pu voir que le chemin de fer lui-même dans son exploitation et sa gestion resteront longtemps l'affaire des gouvernements locaux et d'arrangements *ad hoc*. Le *Zollverein*, s'il a atténué les effets douaniers les plus criants, n'a pas eu l'effet de création d'un marché intérieur unifié avec des visées nationales qu'on lui prête trop souvent via l'interprétation qu'a pu en donner Friedrich List. L'adhésion au système n'aura que peu d'impact sur la croissance économique. Ainsi, l'intégration du Wurtemberg ou de la Bavière n'a contribué qu'à une hausse supplémentaire qu'on a pu évaluer à 1,06% de la richesse intérieure créée. En revanche, on l'a vu, il a plutôt renforcé le pouvoir des exécutifs locaux. Il faut attendre les années 1850 pour que l'effet positif d'un marché uni prenne toute sa dimension avec l'intensification des échanges. C'est donc lors du décollage industriel que l'absence de barrières douanières aura l'effet le plus marqué, soit près de vingt ans après son lancement.

En termes de transport, la nécessité de fonder le *Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen* souligne assez les limites du cadre institutionnel offert pour les transports formé par la Confédération Germanique et l'Union Douanière. Il reste une structure très légère et sans implication politique. Dans le même sens, A. Mitchell insiste sur la nécessité de ne pas exagérer l'autorité de l'association qui a une vocation de standardisation sur la base d'une coopération volontaire. Son poids ne va en fait s'accroître qu'après 1870, c'est-à-dire là encore après l'unification politique. Avant cette date, la multiplication de fédérations locales et régionales pour les droits de transit et les accords tarifaires se concurrencent et se recoupent largement, laissant surtout transparaître la faible intégration du système ferroviaire allemand. Le projet d'une communauté ferroviaire sur le modèle communautaire du *Zollverein* – la *Deutsche Eisenbahngemeinschaft* a pu être envisagé après 1880, lorsque les équilibres financiers de certaines entreprises de chemin de fer ont commencé à décliner. Bismarck en a défendu le principe sans aboutir face à la détermination des Etats de maintenir cet instrument sous leur contrôle direct. C'eût été possible sur des bases redistributives par un fonds alimentés par la

Prusse dont l'activité dans ce domaine était largement excédentaire. Mais cette dernière ne souhaitait alors plus se priver de ressources financières importantes au profit de l'unification formelle du système. Seule sera mise sur pied en 1909 une structure pour la gestion commune des wagons (*Deutscher Staatsbahnwagenverband*). L'unification des chemins de fer en une entité unique à l'échelle du Reich ne se réalisera qu'en 1920 dans le cadre de la République de Weimar. L'instauration de la *Reichsbahn* en 1924 est quant à elle intimement liée au souci des vainqueurs de 1918 de trouver dans une entreprise unique les gages du paiement des Réparations (Mierzejewski, 1999)<sup>232</sup>.

### Comparaisons entre l'unification nationale allemande au XIXe siècle et les structures d'intégration européenne de la seconde moitié du XXe siècle.

Le parallèle entre l'unification allemande et la trajectoire européenne a largement motivé les développements précédents. Il a dans ce sens un enjeu heuristique plus affirmé que les autres périodes historiques allemandes. Même si ces dernières sont aussi marquées en apparence par la question de l'unification, au lendemain des deux conflits mondiaux par exemple, ou lors de la Réunification, elles mettent moins nettement en jeu le rapprochement d'Etats souverains dans la perspective d'une construction politique unitaire. Par ailleurs, le rapprochement souvent implicite des constructions territoriales de l'espace national et de l'Union européenne est souvent fait outre-Rhin (Ragnvald, 1978)<sup>233</sup> et semble indiquer qu'une dynamique favorable (réseau de transport et abaissement douanier) constitue les prémices suffisantes au rapprochement politique. La thèse mérite qu'on s'y attarde, notamment pour dissiper le mythe d'une unification politique, sinon portée du moins préparée par les données matérielles du réseau ferroviaire ou de l'union douanière. Ce primat de l'économique et de l'avancée des petits pas, n'est-il pas le modèle dont se prévalent implicitement les Allemands dans l'intégration communautaire et avec eux de nombreux experts de l'Union européenne ? Une unification à la Monnet qui s'imposerait d'abord par l'entrée économique qui instaure des liens de plus en plus forts, là où les premiers fédéralistes envisageaient une construction positive par la déclaration de principes politiques et la création d'institutions communes. Walter Mattli (1999)<sup>234</sup> voit dans le processus d'adhésion au Zollverein et à la communauté européenne le même attrait du marché économique qu'un centre plus dynamique offre aux pays périphériques. Il souligne d'ailleurs que dans les deux cas, l'affaiblissement de la conjoncture économique locale fonctionne comme un élément déterminant de demande des pays candidat à l'adhésion.

---

<sup>232</sup> Mierzejewski A. C., *The most Valuable Asset of the Reich. History of the German National Railway*, University of North Carolina Press, 1999.

<sup>233</sup> Ragnvald C., *Vom Deutschen Zollverein zur europäischen Zollunion*, Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Heft 26, Bonn, 1978, 47 p.

<sup>234</sup> Walter Mattli W., *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, 1999, 205 p.

Par ce processus, les structures nationales finissent par entrer en coalescence autour d'un intérêt commun. Le parallèle peut être poussé plus loin. En effet, de même que l'Allemagne contemporaine s'est constituée autour de la Prusse et en excluant l'Autriche, la première CEE s'est constituée avec l'écart (volontaire puis subi) du Royaume-Uni. Bien sûr dans les deux structures les rapports de force sont différents, très inégalitaires au profit de l'acteur majeur qu'est la Prusse, plus équilibrés entre la France et de l'Allemagne dans la seconde configuration. Dans les deux cas, la parlementarisation aura été très tardive après l'échec d'une assemblée spontanée, en 1848 à Francfort et en 1947 avec le Congrès fédéraliste de La Haye (1948). Le système allemand n'aura pas d'institution permanente jusqu'à l'établissement du Parlement douanier de 1866 et le Parlement européen n'aura de réelle existence politique qu'avec son élection au suffrage universel en 1979.

La référence à l'unification allemande qui s'est aujourd'hui quelque peu dissipée était bien présente à tous les esprits aux débuts de la construction communautaire. Dans les années qui ont suivi la mise en œuvre de la CEE, plusieurs auteurs ont tenté de réfléchir au modèle que pourrait constituer l'unification allemande dans une perspective européenne. Il est vrai que certains traits se retrouvent dans les deux constructions à un siècle de distance. L'échec d'une construction politique d'un Etat fédéral a d'une certaine manière été fondateur. La seconde voie passe donc par l'économie dont les relations d'intérêt sont à même de tisser « les liens toujours plus étroits » entre les peuples avec l'idée que la politique des petits pas semble plus créatrice de solidarités et d'interdépendances matérielles, assurant les bases d'une union politique à venir. Les points communs sont remarquables : la réalisation d'un marché intérieur par une union douanière et libre circulation, la progressive unification des poids et mesures et convergence des monnaies sur des bases de poids et de teneur en métaux précieux, le principe unificateur d'un système de transport. Quelques auteurs se sont essayés à une comparaison entre les deux dynamiques (Fischer, 1972)<sup>235</sup>. George Liska (2005)<sup>236</sup> a suggéré un rapprochement entre les processus d'unification de l'Allemagne et de l'Europe : « *la phase du dessein constitutionnel et économique dépassée, les libéraux du parlement de Francfort sont comparés aux fédéralistes européens, le Zollverein au marché Commun, un homme d'Etat d'abord considéré comme exclusivement attaché à la conservation des structures existantes – Bismarck et de Gaulle – s'empare de l'idée d'unification et l'insère dans les réalités par des procédés diplomatiques et militaire* ». Prenant ses distances avec la comparaison terme à terme, François Claustres (1993)<sup>237</sup> rappelle avant de s'engager dans la réflexion qu'il faut éviter de tomber « *dans un empirisme simpliste qui consisterait à reproduire l'expérience allemande pour l'appliquer à la Communauté ; mais plutôt de faire ressortir que les Allemands ont rencontré des difficultés dans leur processus d'unification, qui ne sont pas sans rappeler celles que connaît actuellement la*

<sup>235</sup> Fischer W., « Der deutsche Zollverein, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Freihandelszone », in *Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1972, pp. 129 – 138.

<sup>236</sup> Cité par Charles Zorbibe, *Histoire de l'union Européenne*, fondation Robert Schuman, Albin Michel, 2005 p. 39, 402 p.

<sup>237</sup> Claustres F., *op. cit.*, 1993..

*Communauté* ». Dans les deux cas, la prise de décisions économiques en apparence limitée et plus facile à obtenir que des accords sur des principes politiques globaux ou des choix politiques en permettant l'obtention de résultats tangibles pour les Etats. Cette démarche procède d'un processus graduel censé assurer l'adhésion de groupes d'intérêt toujours plus larges en faveur de la construction politique. On retrouve là le principe d'intégration fonctionnelle défendu par le politiste américain Ernst Haas pour comprendre la dynamique de l'intégration européenne avec l'idée du *spillover*, de l'engrenage. Haas parle ainsi de « dynamique ascendante » de l'intégration. Cette démarche trop optimiste par le déterminisme socio-économique qui la sous-tend a connu son apogée dans les années 1960 avant d'être remise en cause avec la stagnation de la décennie suivante, preuve que le mécanisme présenté comme inéluctable était de fait enrayé. La relance viendra alors au milieu des années 1980 du côté politique avec la Commission Delors.

Qu'en est-il plus précisément d'une lecture par le prisme des systèmes de transport ? Poussant la comparaison à un degré plus systématique que ses prédécesseurs, l'historien Christian Henrich-Franke (2012)<sup>238</sup> rapproche de manière très détaillée la tentative d'une politique communautaire des transports après 1958 avec les mesures prises par Bismarck en faveur de l'unification fédérale de l'exploitation des chemins de fer au sein du Second Reich. Les deux structures politiques s'inscrivent dans une logique d'intégration et ont en commun de ne répondre pleinement ni à une logique confédérale (*Staatenbund*), ni à une logique fédérale (*Bundesstaat*). Elles se caractérisent de fait par un système de gouvernance difficile à ranger dans les catégories appliquées dans le domaine des relations internationales. Aussi les politistes ont-ils forgé pour l'UE le concept de gouvernance multi-niveaux qui s'applique rétrospectivement assez bien au Second empire allemand, dans la mesure où les aires de compétences des acteurs politiques respectifs sont mal hiérarchisées, et poussent à des prises de décision généralement négociées dans un environnement institutionnel encore mal stabilisé. Sur la base d'une analyse très détaillée sur le plan institutionnel et politique, l'auteur montre que dans les deux cas la politique d'intégration a abouti à un échec dont il impute la cause à des facteurs multiples : l'imbrication des niveaux de décision, le caractère sectoriel des politiques, mais surtout à la séparation entre les organes d'initiative relevant des institutions communes et les organes de décision relevant des Etats membres dotés d'un droit de veto. Le passage à la majorité des décisions marque l'évolution décisive vers un pouvoir qui comprend désormais une composante fédérale. L'importance de ce dernier point mérite d'être soulignée et sera rappelée ultérieurement avec l'analyse des dynamiques communautaires.

Le second point qui mérite d'être mentionné et que nous aurons encore l'occasion de détailler, c'est que l'absence d'une politique concertée sinon commune des transports n'a pas empêché l'intensification des échanges et plus généralement la croissance économique. Au cours du second tiers du XIXe et même après la création du second Reich, l'éclatement relatif des

---

<sup>238</sup> Henrich-Franke C., *Gescheiterte Integration im Vergleich. Der Verkehr – ein Problemsektor gemeinsamer Rechtsetzung im Deutschen Reich (1871 – 1879) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1958 – 1972)*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2012, 431 p.



systèmes de transport rapporté ici au réseaux ferroviaires<sup>239</sup> ne semble pas avoir entravé le développement économique du pays, les convergences d'exploitation minimales étant assurées par le VDV sur une base non gouvernementale et débordant au demeurant ses frontières nationales. L'unification territoriale décisive serait avant tout d'ordre militaire et diplomatique, c'est-à-dire selon une logique foncièrement politique. Cette évaluation du rôle finalement secondaire des réseaux ferrés dans l'unification territoriale rejoint les avis des historiens autorisés, nettement plus distancés par rapport à l'interprétation d'un déterminisme technique ou économique qu'elles ont pu l'être par le passé<sup>240</sup>, donnant la prééminence aux facteurs politiques. Le cas suisse qui suit ne dément pas l'analyse.

---

<sup>239</sup> Une réflexion mériterait d'être menée pour les autres modes de transport, particulièrement pour les transport fluvial dont les importants aménagements des années 1880-1910 ont été portés par d'administration impériale et donc financées sur le budget commun.

<sup>240</sup> Mitchell A., *The Great Train Race. Railways and the Franco-German Rivalry 1815-1914*, Bergahn Books, New-York Oxford, 328 p. L'auteur note p. 43 : « *It is appropriate to regard the new rail industry as a critical component in the consolidation of german particularism* » dans le même ordre d'idée on peut se référer à Sheehan J., *German History 1770-1866*, Oxford History of Modern Europe, Oxford, Oxford University Press, 1989 p. 469 : « *It is by no means clear that the railroad made the Bismarckian Reich a natural or necessary political formulation. If one studies a map of Central European rail system in 1860, any number of political, social, economic and cultural connection seem possible.* »

## Les chemins de fer et la construction de l'unité nationale suisse

La Suisse est incontestablement le pays dont le chemin de fer et son usage sont devenus les symboles positifs de l'unité nationale. Le train a en effet toute sa place dans la mise en valeur d'un paysage modèle, de la conquête touristique des sommets au contrôle historique des traversées alpines. Jusqu'à l'Accord sur les transports terrestres signé avec l'UE en 1999, la politique de restriction du trafic de transit reposait sur l'interdiction des camions de plus de 28 tonnes alors que 40 tonnes sont la norme dans l'Union. Ce choix s'accompagnait d'un souci de maintien d'une desserte ferroviaire très maillée pour les personnes et pour le fret. L'opinion publique approuve majoritairement cette politique. L'assentiment populaire en faveur du rail s'est notamment exprimé lors des votations en faveur des percées alpines NLFA (Nouvelles liaisons ferrées alpines) et du plan Rail 2000. L'implication démocratique directe dans les orientations stratégiques des chemins de fer fédéraux (CFF) n'est pas étrangère au maintien de l'identification nationale du pays au système ferroviaire. Il faut rappeler qu'avec la poste, le système ferroviaire est le seul élément de la présence matérielle de l'Etat fédéral dans chacun des cantons. Cet engagement démocratique trouve aussi ses racines dans l'histoire récente du pays et dans l'affirmation de la nation. En effet, le rail a participé à la fois à l'avènement du pouvoir fédéral contre les prérogatives des cantons avant tout soucieux de leurs intérêts et surtout face aux influences étrangères des grandes sociétés ferroviaires privées ou des Etats voisins. Le rail nationalisé et très tôt alimenté par l'hydro-électricité alpine est de fait devenu indissociable de la quête d'autonomie politique de la Suisse. Reste alors à comprendre comment s'est historiquement noué le pacte démocratique entre la Suisse et un mode de transport ferroviaire.

### Une prérogative initialement cantonale

Le développement ferroviaire suisse a été tardif puisque la première ligne entièrement réalisée sur le territoire confédéral est inaugurée en 1847 entre Zurich et Baden (30 km). Il faudra attendre 1854 pour qu'un second et très court tronçon soit mis en service entre Bâle-Ville et Liestal (Bâle-Campagne). A cette date, ses voisins français (depuis 1828), allemands (depuis 1835) et italiens (depuis 1839) disposaient d'un réseau en voie de constitution rapide. Paradoxalement pour un pays montagnard et enclavé, la vapeur a d'abord été le fait de la navigation (lacustre) : le premier bateau à vapeur est mis en service sur le Léman en 1823. Il fera des émules sur le lac de Constance et le Rhin en aval de Bâle, alors que les lignes de chemins de fer n'en sont encore qu'au stade des études.

Il faut chercher les raisons de ce retard dans le conservatisme politique et social ainsi que les tensions internes qui caractérisent alors la Suisse (Humair, 2008)<sup>241</sup>. Les milieux économiques sont conscients de l'enjeu que représente la modernisation des transports pour le maintien de la compétitivité du pays, alors que les concurrents étrangers, notamment dans l'industrie textile,

---

<sup>241</sup> Humair C., « Industrialisation, chemin de fer et Etat central : retard et démarrage du réseau ferroviaire helvétique (1836 – 1852), in *Traverse*, 1.2008, pp. 15 – 30.

sont en mesure de réduire leurs coûts de production. Ils se heurtent toutefois aux intérêts divergents des cantons, fiers des prérogatives accordées par la constitution de 1815 à forte tonalité confédérale et qui s'opposent entre eux avec virulence sur le choix des traversées alpines. Les dissensions ne font que souligner l'impossibilité dans laquelle se trouve le pays de faire émerger un schéma ferroviaire coordonné. L'opinion publique est très partagée. L'opposition aux chemins de fer compte dans ses rangs ceux qui auraient à subir des pertes de revenus liées au déclin de la route (aubergistes, éleveurs de chevaux, charrons) qui pèsent largement dans les débats au sein des instances cantonales à forte représentation démocratique directe. Certains groupes économiques craignent que la ponction de capital en faveur du ferroviaire pourrait peser sur une hausse des taux d'intérêt. Dans l'incertitude, les cantons investiront encore préférentiellement dans le réseau routier jusque vers 1850 (Schiedt, 2006)<sup>242</sup>. Par ailleurs, les tensions qui caractérisent le paysage politique suisse des décennies 1830 et 1840 n'encouragent guère les investisseurs à des placements rendus au demeurant plus coûteux par la topographie alpine.

L'exemple allemand montre que l'émiettement territorial n'est pas en soi un facteur de retard d'équipement. Les structures plus autoritaires de la plupart des gouvernements permettent de passer outre certaines réticences populaires, et il est vrai que la taille de certains grands Etats, tels la Prusse ou la Bavière, rend viable l'exploitation au sein d'une unité territoriale. Enfin, la mise en place préalable du Zollverein par l'unification des mesures et la suppression des droits douaniers dynamisent les échanges internes. Ce n'est pas le cas de la Suisse où les cantons sont bien moins étendus et les conditions de l'échange marchand entravées. Ce n'est qu'après 1848 que la taxation des échanges de biens entre cantons sera définitivement supprimée. Toutefois, comme aux Pays-Bas, l'absence de conditions domestiques attractives pour les placements ferroviaires n'empêchera pas les investisseurs suisses avisés de spéculer avec succès sur le développement du chemin de fer américain.

Deux ouvrages de synthèse édités à l'occasion du centenaire<sup>243</sup> et du cent cinquantième anniversaire<sup>244</sup> de l'ouverture de la première ligne suisse, nous ont permis d'entrer plus avant dans l'interaction entre la fabrique territoriale suisse et l'avènement du chemin de fer. Le contexte politique et institutionnel explique largement le retard ferroviaire suisse alors que le pays reposait sur des bases essentiellement confédérales. L'échec des premières concessions tient à la méfiance des cantons de transit qui voient dans la nouvelle technologie le risque de perdre les revenus associés au trafic routier. C'est le cas de Bâle-Campagne ou de l'Argovie. Une telle attitude conduit à une surenchère financière et d'interminables discussions qui finissent

---

<sup>242</sup> Schiedt H.-U., « Chaussen und Kunststrassen : des Bau der Hauptstrassen zwischen 1740 und 1910 », in *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, n°56, 1.2006, pp. 13 – 21.

<sup>243</sup> Thiessing R., Paschoud M. (Dir.), *Les chemins de fer suisses après un siècle 1847 – 1947*, ouvrage commémoratif du Département fédéral des Postes et des chemins de fer en 5 volumes, Delachaux et Niestlé, Neuchâtel, 1949, Tome Premier, 621 p. ; von Arx H. et al. (Ed.), *La saga ferroviaire de la Suisse*, AS-Verlag, 1996, 328 p.

<sup>244</sup> Treichler H.-P. (et al.), *La saga ferroviaire de la Suisse*, AS Verlag, Zurich, 1996, 328 p.

par décourager les éventuelles sociétés concessionnaires. L'autre point faible résulte des priorités divergentes entre les grands cantons urbains, notamment Bâle et Zurich. La première privilégie le passage par Olten vers le plateau central et défend le percement du tunnel du Hauenstein, un choix qui finit par faire capoter l'alternative zurichoise par la haute vallée du Rhin. Ces divergences contraindront longtemps les voyageurs circulant entre les deux villes à emprunter le réseau badois.

La concurrence entre les deux métropoles suisses se poursuivra à travers les réalisations ferroviaires, la Compagnie du Central-Suisse s'appuyant sur des capitaux bâlois et les Chemins de fer du Nord-Est avec pour centre Zurich se concentrera sur la Suisse orientale. Par ailleurs et comme dans l'Allemagne de 1815, l'essentiel des ressources budgétaires des cantons reposaient sur les droits de douane intérieure dont étaient cependant exemptes les denrées alimentaires. Les montants dont il fallait s'acquitter étaient parfois tellement élevés que même pour des trafics domestiques, les commerçants avaient intérêt à éviter le plus possible le territoire national. Des mesures sont prises dès 1826 par les cantons de Bâle, Soleure, Lucerne, Uri et le Tessin ont signé en 1826 pour alléger les charges des grands axes commerciaux. L'Union douanière n'est acquise qu'en 1848 avec l'adoption de la nouvelle constitution fédérale.

Malgré la guerre de Sonderbund (1847-48) qui voit la victoire des fédéralistes, la question ferroviaire restera aux mains des cantons souverains en la matière et pour vingt ans encore. Il est vrai que la nouvelle institution fédérale ne disposait pas des moyens, ni de la légitimité politique pour une telle intervention. Aussi, chaque canton va mener sa propre politique ferroviaire et les projets se multiplient sans aucun plan d'ensemble. Le renforcement de l'Etat fédéral joue cependant en faveur du boom ferroviaire des années 1850 (Humair, 2008). Il instaure un climat politique enfin apaisé qui favorise la confiance. Les investissements sont garantis par la loi de 1852 et un dispositif législatif permet à la fois d'assouplir l'expropriation des particuliers et d'encadrer les conditions de passage sur les territoires cantonaux tiers. Le matériel ferroviaire nécessaire pouvait être importé en franchise. Enfin, les mesures d'unification économique et monétaire, ainsi que l'abaissement des barrières intérieures qui interviennent alors stimulent les échanges. A l'international, la baisse de la taxe de transit et l'instauration d'un tarif douanier unique assure le développement rapide des trafics internationaux vers l'Italie. Entre 1855 et 1860, ce sont plus de 1000 kilomètres de voies qui sont ouverts, permettant à la Suisse de rattraper son retard.

L'option d'un chemin de fer d'Etat, un temps débattu au Parlement est vite écartée au profit de sociétés privées, considérée comme plus aptes à garantir les intérêts régionaux, même si elles trouvent l'essentiel de leurs capitaux à l'étranger. Le périmètre et le contenu des concessions restaient logiquement fort différents entre cantons. Quatre sociétés privées finissent par dominer le paysage ferroviaire suisse opérant l'intégration territoriale tant redoutée par les cantons, mais imposée par la rationalité économique : la Compagnie du Central-Suisse (Bâle), le Nord-Est-Suisse (Zurich), l'Union-Suisse (St-Gall), les chemins de fer de la Suisse occidentale (Lausanne)

tardivement fusionné dans le Jura-Simplon (1890). D'autres sociétés de moindre importance peuvent compter sur la participation des collectivités locales avec parfois de grandes ambitions comme dans le cas du canton de Berne. Bien qu'en retrait, les autorités fédérales helvétiques se réservent un droit de rachat alors perçu comme très hypothétique. Elles le feront valoir quelques décennies plus tard.

### **Le rail, instrument d'affirmation de l'Etat fédéral face aux cantons**

La question des équilibres géopolitiques se pose de manière très directe avec le projet des traversées alpines (Fig.19). En interne, elle met en concurrence les cantons orientaux et occidentaux, et à l'international, elle ouvre une brèche dans l'indépendance suisse en accordant un droit de regard à l'Allemagne et à l'Italie. Les projets du Lukmanier ou du Splügen qui sont envisagés dans un premier temps sont évidemment plus favorables à l'est du pays. Si pour Stephenson, mandaté comme expert ferroviaire, les franchissements ferroviaires les plus réalistes contournent la Suisse par le Mont Cenis ou le Brenner, les unités nationales allemande et italienne feront pencher définitivement la balance au profit du passage central, par le Saint Gothard (Benz, 2007)<sup>245</sup>. Cette solution présente bien des avantages, elle arrime le Tessin au territoire national et peut compter sur le soutien actif des milieux d'affaires de Zurich et de Bâle. Enfin, l'association financière des deux puissances voisines constituait un apport décisif à sa réalisation et constituait un gage pour les trafics à venir.



Figure 19. Cauchemar national : Où percer les Alpes ? Où trouver les millions (*Posteiri*, 18/11/1865) (Benz, 2007, p.17)

<sup>245</sup> Benz G., *Les Alpes et le chemin de fer*, Antipodes & SHSR, Lausanne, 2007, 149 p.

En 1869, la conférence de Berne aboutit à signature de la convention internationale du Gothard. L'option du canton de Berne qui souhaitait que la Confédération construise et exploite seule la nouvelle ligne préservant par là le monopole des échanges ferroviaires transalpins n'est pas retenue. Toutefois, contrairement aux lignes de plaine construites jusque-là, le droit fédéral l'emporte sur les prérogatives cantonales et marque les débuts de la prééminence de l'acteur étatique. Il faut dire qu'aucun canton n'était alors en mesure de lever les sommes nécessaires à la réalisation des travaux. Le principe d'une société d'exploitation privée (la Compagnie du Gothard) l'emporte. La Confédération se limite à surveiller la réalisation des travaux largement subventionnés par les Etats voisins : sur les 180 millions de francs-or engagés, 20 millions de subventions sont apportés par la Suisse, 45 millions par l'Italie et 20 millions par l'Allemagne, le reste provient du privé (Thiessig et Paschoud, 1947)<sup>246</sup>. Cette aide financière assure en retour à ces deux pays un droit de contrôle sur les péages pratiqués. La clause est vite interprétée comme une limitation à l'indépendance nationale suisse.

D'autres réalisations internationales suivront, sur la base d'un partage des charges de construction : le traité international du 25 novembre 1895 entre la Suisse et l'Italie pour la ligne et le tunnel international du Simplon, entre Brigue et Domodossola (ouvert en 1906). L'apport de chacun des partenaires est fixé à 15 millions de francs-or. Politiquement marginalisée, la France s'était détournée du projet après 1880, alors que l'Italie intégrait la Triplice et dénonçait le traité commercial qui la liait à Paris. La France ne va rétablir l'équilibre qu'au début du XXe siècle avec le percement en 1913 du tunnel du Lötschberg, porté par le canton de Berne avec le soutien des cantons romands très liés aux intérêts français qui financèrent majoritairement le projet. Assurant la continuité entre le tunnel du Simplon au sud et le tunnel du Mont d'Or au nord (1915), cette réalisation permettait de constituer un important axe européen alternatif au Saint-Gothard qui réorientera cette fois les trafics au profit de la Suisse occidentale.

Pour répondre aux critiques d'incursion croissante dans les affaires cantonales, la Confédération finit par modifier à son profit la loi ferroviaire de 1852. Le texte adopté en décembre 1872 lui transfère la souveraineté en matière ferroviaire, officiellement pour des raisons militaires. C'est là d'abord la garantie d'un développement plus harmonieux, puisque l'Etat fédéral est désormais le seul à accorder des concessions. Le dispositif soumet par ailleurs les compagnies à un droit général unifié et parvient à en limiter leur pouvoir, sans en contester encore leur caractère privé. Les tarifs ferroviaires pratiqués en Suisse restent plus élevés que sur les réseaux des pays voisins pour une qualité de service réputée assez médiocre (Humair, 2008). Avec la crise économique des années 1880, la pression des industriels s'exprime à nouveau en faveur d'une nationalisation du système ferroviaire. Pour une large partie de l'opinion, seul l'Etat fédéral est capable de pratiquer une politique tarifaire compétitive en bénéficiant des économies d'échelle qu'offre la réunification des réseaux privés. Le débat public nourrit un mouvement d'opinion qui se dresse

---

<sup>246</sup> Thiessing R., Paschoud M. (Dir.), *Les chemins de fer suisses après un siècle 1847 – 1947*, ouvrage commémoratif du Département fédéral des Postes et des chemins de fer en 5 volumes, Delachaux et Niestlé, Neuchâtel, 1949, Tome Premier, 621 p.

contre les intérêts étrangers. Une première poussée démocratique avait conduit à imaginer un chemin de fer central détenu par les acteurs publics. Ainsi naquit l'éphémère compagnie National-Suisse portée par le canton de Winterthur et financée sur les deniers publics. Rassemblant diverses collectivités territoriales, elle devait ouvrir une voie transversale alternative au plateau et concurrencer ainsi directement les intérêts privés. Mais tard venu et confronté à un manque de liquidités, le projet échouera lamentablement. Le réseau sera partagé par ses anciens rivaux alors qu'un rachat public avait été rejeté après un référendum fédéral. Le ressentiment ne cesse donc contre des opérateurs qui limitent leurs activités aux grandes lignes, laissant le soin aux collectivités de développer le réseau dans les zones accidentées. La Confédération tente alors de prendre le contrôle de certaines sociétés ferroviaires par le rachat d'actions, mais sans y parvenir. Les compagnies privées n'auront toutefois qu'un court répit, car suite à la grave crise économique que traversent les compagnies ferroviaires dans les années 1880, l'Etat finit par faire valoir son droit légal de rachat en 1897.

### **Poussée nationaliste et rachat de la société du Gothard**

Après la nationalisation, le rail devient « *une force agissante de l'Etat nouveau et un facteur important de l'activité nationale, de sorte que l'histoire des chemins de fer suisses est devenue un chapitre essentiel de l'histoire tout court.* » (Thiessing & Paschoud, 1947, p. 18). Il faut d'abord rappeler que dès avant la prise de contrôle direct, les autorités fédérales avaient été appelées à intervenir dans la définition des horaires, des prix des billets et des investissements ferroviaires. En contrepartie des concessions accordées sur une base cantonale, les compagnies privées sont redevables du transport gratuit du courrier, un service pourtant fédéral. Face aux compagnies, se dresse après 1870 un Etat fédéral mieux assuré institutionnellement et politiquement. Le pays dispose désormais de ses propres capacités techniques depuis la création en 1855 de l'Ecole Polytechnique fédérale et de la première fabrique de locomotives de Winterthur en 1871. Par ailleurs, la distance maintenue à ses débuts avec l'entreprise ferroviaire permettait à l'Etat, encore inégalement accepté, de se préserver des conflits entre intérêts locaux, quitte à s'imposer ensuite comme juge de paix.

Avec l'approbation populaire de 1898 avec une participation au scrutin sans précédent, les 2/3 des suffrages se portent en faveur de l'initiative publique (Fig.20). Avec le slogan, « *les Chemins de fer suisses au Peuple suisse* »<sup>247</sup>, l'Etat fédéral fait l'acquisition des cinq grandes compagnies entre 1900 et 1909 : Jura-Simplon (937 km), Nord-Est (771 km), Central-Suisse (398 km), Union-Suisse (269 km) et Gothard (273 km); s'y ajouteront de 1913 à 1948 quatre compagnies plus petites. Par l'unification et la centralisation des réseaux privés, les partisans d'un réseau fédéral faisaient valoir les économies d'échelle (ce qui s'avéra effectivement le cas) et une offre de transport meilleur marché. L'unification du réseau a en outre permis de relancer le développement et l'amélioration du réseau. Les perfectionnements ne furent pas seulement

---

<sup>247</sup> « L'histoire des chemins de fer en Suisse », Département fédéral des affaires étrangères <http://www.swissworld.org>



apportés au matériel roulant et aux infrastructures, « *le personnel fut aussi l'objet de la sollicitude des Chemins de fer fédéraux, qui élevèrent le niveau social des fonctionnaires, tout en se les attachant par des obligations plus strictes* » (Thiessig et Paschoud, 1947). Les considérations sur l'indépendance nationale avaient par ailleurs une large place dans cette initiative et de même que les critiques régulières, aux relents très nationalistes contre l'influence de l'actionnariat étranger, jugé prompt à la spéculation et trop largement rémunéré.

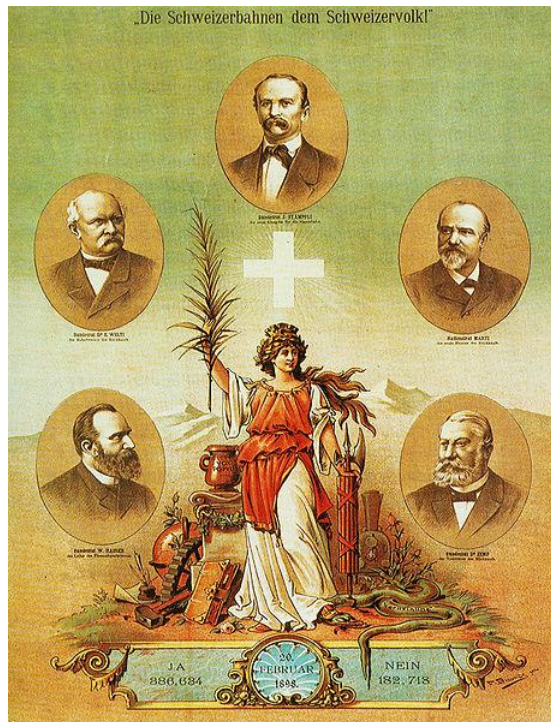


Figure 20. Affiche allégorique « les Chemins de fer suisses au Peuple suisse » présentant les résultats du référendum sur le rachat des réseaux ferroviaires (1898)

En 1902 est créée la société nationale des chemins de fer fédéraux. En contrepartie du ménagement des intérêts régionaux et locaux, l'autonomie des sociétés ferroviaires secondaires, le plus souvent sous contrôle public, est maintenue. Certains cantons y avaient d'ailleurs pris des positions dominantes, comme Berne dans le Jura-Simplon qui a d'ailleurs poursuivi cette politique avec le percement du tunnel du Lötschberg (1906 – 1913). La nationalisation laisse ainsi la place aux cantons.

Restait la ligne du Gothard qui mettait en jeu, nous l'avons vu, des engagements internationaux. Son rachat ne devait intervenir qu'en 1909 et relevait cette-fois si plus de l'acte diplomatique que d'une simple transaction financière, car il ne pouvait intervenir sans l'assentiment préalable de l'Italie et de l'Allemagne. Lors des négociations les deux puissances voisines exigèrent de lourdes contreparties : une tarification préférentielle (*Meutbegünstigung*), la réduction de la surtaxe de montagne. Mais « *le point du traité le plus contesté était celui qui étendait à tout le réseau des Chemins de fer fédéraux suisses la notion d'Etat le plus favorisé que l'ancienne*



*convention n'accordait à l'Allemagne et à l'Italie que pour la ligne du Gothard.(...) de même que la mise au concours générale dans tous les pays pour la fourniture des matériaux destinés à l'électrification future du chemin de fer du Gothard»* (Wegelin-Zbinden, 1974)<sup>248</sup>. Les nouvelles concessions que le gouvernement fédéral fut contraint d'accorder eurent un fort retentissement sur l'opinion publique helvétique et ne seront d'ailleurs ratifiées qu'en 1913 (Schueler, 2008)<sup>249</sup>.

Le fort attachement actuel du peuple suisse à la chose ferroviaire prend dans ce contexte tout son relief. Il est en quelque sorte une prise de la Bastille helvétique, c'est-à-dire un acte d'indépendance nationale et d'affirmation politique d'un corps social face aux puissances du capital international et des intérêts géostratégiques de ses voisins. Par la nationalisation scellée par une votation, le chemin de fer est devenu un bien national et l'expression d'un lien qui fonde plus sûrement la Nation que le serment du Grütli ou que le mythe de Guillaume Tell. Cette dimension explique l'attachement profond et dans une certaine mesure le succès du transport ferroviaire suisse. Plus encore que dans d'autres pays européens, ce mode de transport a été le vecteur de deux activités économiques majeurs, autour d'une part de l'industrie électrotechnique pour laquelle l'équipement des chemins de fer a été un marché déterminant et d'ailleurs revendiqué au titre de l'indépendance nationale dans un pays sans ressources charbonnières et d'autre part bien sûr pour la diffusion du tourisme dont on sait à quel point il a contribué à marquer l'identité suisse. Longtemps, une bonne rémunération assurait aux préposés de deux services de jouir d'une considération particulière au sein de la population suisse, venant renforcer encore le prestige de la fonction. Enfin, dans un pays où l'essentiel de l'encadrement administratif est assuré par le personnel cantonal, les deux grandes institutions fédérales que sont la Poste et les CFF assurent un lien direct et pour ainsi dire quotidien avec le citoyen à travers un maillage territorial particulièrement fin et une présence uniforme qui se lit à travers tout le pays.

Le dernier élément prégnant de composante nationale du réseau ferré suisse en formation est la trace laissée par son retard initial et le découpage heurté du tracé de ses frontières. A différents endroits, les réseaux étrangers pénètrent en territoire suisse, disposant parfois de leurs propres installations techniques (cas des réseaux français et allemands à Bâle), même si le cas de la gare française est en cours de résorption (Beyer, 2007)<sup>250</sup>. On retrouve un dispositif semblable à Genève. Dans le nord du pays, certaines lignes ferroviaires gérées soit par la DB, soit par les CFF franchissent plusieurs frontières pour desservir la ville de Schaffhouse depuis Zurich ou depuis Bâle en suivant la vallée du Rhin.

Des ajustements ont aussi pu avoir lieu, notamment avec l'intégration des pénétrantes mises en place par les sociétés étrangères que ce soit le PLM entre la frontière française et Genève (1858)

---

<sup>248</sup> Wegelin-Zbinden S., « Der Kampf um den Gotthardvertrag. Schweizerische Selbstbesinnung am Vorabend des Ersten Weltkrieges », *Schriften der Neuen Helvetischen Gesellschaft*, n° 16, 1974.

<sup>249</sup> Judith Schueler J., *Materialising identity. The co-construction of the Gotthard Railway and Swiss national identity*, Amsterdam, Foundation for the History of Technology & Aksant Academic Publishers, 2008, 197 p.

<sup>250</sup> Beyer A., « Nœuds de transport et frontières. L'invention de la métropole bâloise », in *Annales de Géographie*, n°657, sept.-octobre 2007, pp. 451 – 469.

ou auparavant par les chemins de fer de Bâle à Mulhouse (1844). L'accès des chemins de fer français à Bâle avait d'ailleurs soulevé lors de sa construction la question du maintien de la neutralité suisse et des risques stratégiques que faisait courir cette installation pour la Confédération. L'autorisation de raccorder voie badoise au réseau suisse a été plus tardive (1852) et s'inscrivait dans la même problématique. Aussi les gares furent-elles installées en-dehors des fortifications. Progressivement ces voies étrangères pénétrant sur le territoire national furent rachetées. La convention franco-suisse pour l'accès au Simplon (1909) comprenait ainsi l'acquisition de la gare de Cornavin et de la ligne Genève-La Plaine-frontière qui appartenait au PLM. Seuls demeurent désormais les cas des voies de la DB en Thurgovie et dans le canton de Bâle.

### **La nouvelle équation nationale des percées alpines suisses**

En Suisse, l'identification populaire aux infrastructures ferroviaires s'opère dans une double dimension – celle de la fonction de transit qui a enrichi le pays et dans la logique tour de laquelle s'est construit le pays et que résume la fonction de « portier des Alpes - et celle d'une accessibilité locale dans un pays montagneux. Le franchissement ferroviaire des Alpes est un défi technique et financier d'ampleur pour la Confédération. Il place la collectivité nationale devant l'alternative renouvelée du contournement ou de la réaffirmation de son destin géohistorique de pays de passage. A cela s'ajoute la pression appuyée des pays voisins. Même la réalisation des ouvrages d'art est présentée comme l'occasion de réaffirmation de l'indépendance suisse. C'est donc cette même combinaison de facteurs qui donne l'impulsion aux grands travaux alpins contemporains.

A plus d'un siècle d'écart, l'objectif transalpin fait aussi ressurgir la très ancienne question de parité territoriale entre les cantons occidentaux qui privilégient l'axe du Lötschberg-Simplon et les cantons centraux celui du Gothard. Il est essentiel de comprendre qu'autour des alliances Nord-Sud se nouent des intérêts qui ne recoupent qu'imparfaitement les clivages linguistiques et régionaux traditionnels. Ils rapprochent les Suisses alémaniques du Tessin et soudent à l'Ouest, le Jura et le Valais à Berne et aux cantons lémaniques. Divers enjeux d'équilibre sont à l'œuvre, internes, mais également dans un contexte européen plus vaste pour lequel les traversées suisses ont de fait un caractère international. Le choix des traversées alpines consacrer les unités allemande et italienne qui favorisent la liaison méridienne du Gothard. Au XXe siècle les âpres négociations s'engagent mettant en perspective les relations de la Confédération avec l'UE.

Si les configurations géographiques et les équilibres rapprochent les deux périodes, le contexte technique et politique est différent. Constitutif de l'identité suisse, le rapport à la montagne alpine a passablement évolué : d'obstacle à vaincre et de défi technique, elle s'inscrit dans un souci de préservation du milieu naturel, avec des effets opposés en termes d'image puisque le spectacle de la montagne grandiose du tunnel d'altitude s'efface au profit d'un passage prolongé dans l'obscurité du tunnel de base. Dans les deux cas, les ouvrages d'art sont l'occasion de

susciter une puissante fonction identitaire car en reliant les deux versants de la Suisse, Comme le note G. Benz (2007)<sup>251</sup> « *l'étude des courants séculaires de trafic au travers de la Suisse montre à quel point le pays, au-delà des mythes et des légendes, s'est cimenté le long des grands axes.* ».

La question de l'insertion suisse dans le réseau ferroviaire européen connaît une intéressante évolution. L'enjeu est bien sûr le raccordement du pays au « réseau européen des trains à haute performance » afin de maintenir son attractivité économique et touristique<sup>252</sup>. Sur ce point, le prolongement des services nationaux français (TGV Lyria) et allemand (ICE) assure une ouverture privilégiée du pays. Il n'est que de songer que Genève a été desservie via Bellegarde avant bien des métropoles françaises. De même les villes du plateau disposent de relations privilégiées avec Paris via le Jura, Pontarlier pour Neuchâtel et Berne et Vallorbe pour Lausanne (avec des prolongements possibles de service jusqu'à Brigue, au pied des stations valaisannes). La Suisse du Nord-Ouest (Bâle et Zurich) est accessible par la LGV Est et la plaine d'Alsace, une offre qui concerne également la partie orientale du pays, jusque-là oubliée des relations internationales.

Il y a là une double évolution : d'une part les nouveaux services communs ont pour terminus les gares suisses et irriguent très loin à l'intérieur du pays. Malgré le percement des tunnels de base, aucune offre grande vitesse ne traverse actuellement le pays, malgré des prolongements envisageables vers l'Italie désormais dotée d'infrastructures très performantes ; les connexions méridionales ne sont pas évoquées dans les délibérations parlementaires. Par ailleurs, alors qu'au XIXe siècle, ce sont les financiers privés étrangers qui cherchaient à investir dans le pays, les réalisations des infrastructures sont aujourd'hui soutenues par la Confédération sur son territoire mais aussi à l'extérieur de ses frontières, afin d'accélérer l'amélioration des lignes de raccordement avec ses voisins (Fig.21).

---

<sup>251</sup> Benz G., *op. cit.* 2007.

<sup>252</sup> Assemblée fédérale de la Confédération suisse, Loi fédérale sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance du 26 mai 2004, Berne, 2004, 60 p., <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2004/3531.pdf>

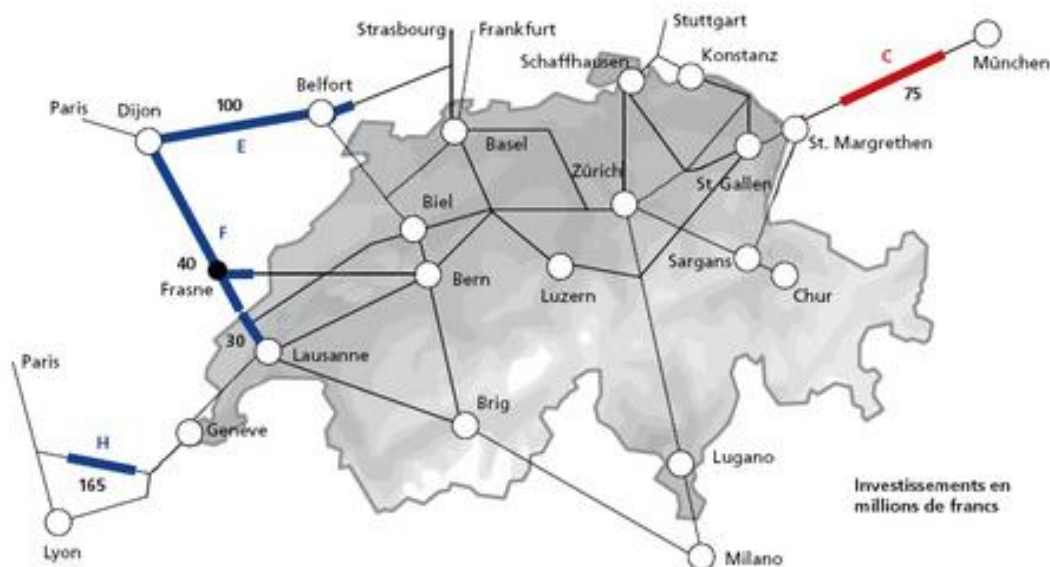


Figure 21. Raccordements de la Suisse occidentale et nord-orientale aux réseaux ferroviaires de haute performance (Source : Administration confédérale)<sup>253</sup>. Cofinancement en France (arcs bleus) et en Allemagne (arc rouge).

N.b. Les chiffres mentionnés sur la carte correspondent aux montants des subventions consenties, exprimées en millions de francs suisses (valeur 2003).

## La Suisse aux portes de l'UE

Membre de l'AELE et de l'EEE (Espace Economique Européen), la Suisse a toujours refusé d'adhérer formellement à la construction européenne. Sa tradition d'indépendance et sa volonté de préserver son autonomie nationale rejoignent la défense des intérêts économiques de larges couches de la population auxquelles un Etat riche et libre de sa politique peut octroyer son soutien (notamment dans le secteur agricole). Contrairement à d'autres petits pays, sa neutralité lui a épargné des deux conflits mondiaux, ce qui a eu pour conséquence de renforcer la confiance en son propre modèle politique. Toutefois, afin de ne pas se couper de ses voisins et de ses partenaires qui ont, les uns après les autres, adhéré à l'ensemble communautaire, la Confédération a engagé une série d'accords bilatéraux avec les instances européennes qui n'ont pas manqué, le cas échéant d'exercer une pression politique pour amener le partenaire suisse à la table des négociations. En janvier 1973, entrent en vigueur les accords de libre-échange Suisse-CEE, alors que la Grande-Bretagne et le Danemark s'approprient à quitter l'AELE. En revanche, la population suisse refuse en décembre 1992 les termes du traité de mise en place de l'Espace Economique Européen après un référendum très disputé (50,3% de non). S'ensuivent deux séries de négociations qui aboutissent aux Accords Bilatéraux I et II, respectivement approuvés en mai 2000 et en octobre 2004 et dont les termes qu'elle a pu mieux aménager auront été globalement plus bénéfiques aux négociateurs suisses que l'option offerte par l'EEE.

<sup>253</sup> <http://www.bav.admin.ch/hgv/index.html?lang=fr>

Ce sont essentiellement les Accords Bilatéraux I (suivis en 2004 par les accords Bilatéraux II portant plus sur des questions fiscales) qui intéressent les transports et lient globalement leur acceptation à d'autres domaines au sein d'un ensemble de sept dispositions indissociables. Le premier point met les compagnies aériennes suisses sur un pied d'égalité avec leurs homologues européens. Il intègre ces derniers dans le marché européen avec la possibilité de participations majoritaires réciproques. Le dispositif intervient trop tard pour Swissair, mais permet à la Lufthansa d'acquérir son successeur Swiss en mai 2005. Le second point a été l'autorisation d'accès du réseau suisse pour les camions de 40 tonnes au nom de la libre circulation, alors que dans une politique restrictive, l'accès des véhicules routiers était jusque-là limité aux 28 tonnes. Le dispositif cherchait à maintenir la part du ferroviaire dans une démarche de transfert modal volontaire encore renforcée par l'adoption par référendum du 20 janvier 1994 (Initiative des Alpes). Cet effet de barrière conduisait à un important report de trafic vers les passages alpins français (Tunnel du Mont Blanc) et autrichien (Autoroute du Brenner) avec un surcoût pour les échanges commerciaux de l'Italie. Dans les termes de l'accord, les 40 tonnes sont admis sur le réseau suisse en contrepartie d'une redevance forfaitaire de 200 € remplacée ensuite par une redevance kilométrique, la RPLP (Redevance Poids Lourds pour Prestations) qui est appliquée à l'ensemble des trafics de fret, nationaux ou internationaux. Les sommes collectées participent<sup>254</sup> en retour au financement des NLFA (Nouvelles Liaisons Ferroviaires Alpines) à réaliser dont les Suisses ont approuvé la construction. Il s'agit de deux tunnels de base. Le premier sur l'axe Lötschberg-Simplon avec la construction entre 1999 et 2007 d'un tunnel de 34,6 km entre Frütigen (canton de Berne) et Rarogne (Canton du Valais), et l'aménagement de l'axe du Saint-Gothard avec un tunnel de base de 57 km entre Erstfeld (canton d'Uri) et Bodio (canton du Tessin) qui devrait être ouvert à la circulation en 2018. Les 40 milliards de Francs suisses engagés dans les travaux sont ainsi une remarquable contribution de la Confédération à la politique européenne des transports, sans que l'Union n'ait à déboursier un seul centime.

La facilité accordée au transit s'est traduite par une croissance des tonnages routiers mais avec une stagnation voire une légère réduction du nombre de véhicules. Mais les volumes routiers n'ont cessé de croître avec l'intensification des échanges dans le cadre de l'espace unique européen et du repositionnement des trafics vers l'itinéraire central. L'évolution a toutefois été plus contenue que pour le Brenner qui a connu une véritable « avalanche » routière (Fig. 22).

---

<sup>254</sup> Avec des ressources plus locales comme un impôt sur les carburants et 1 pour 1000 de la TVA.

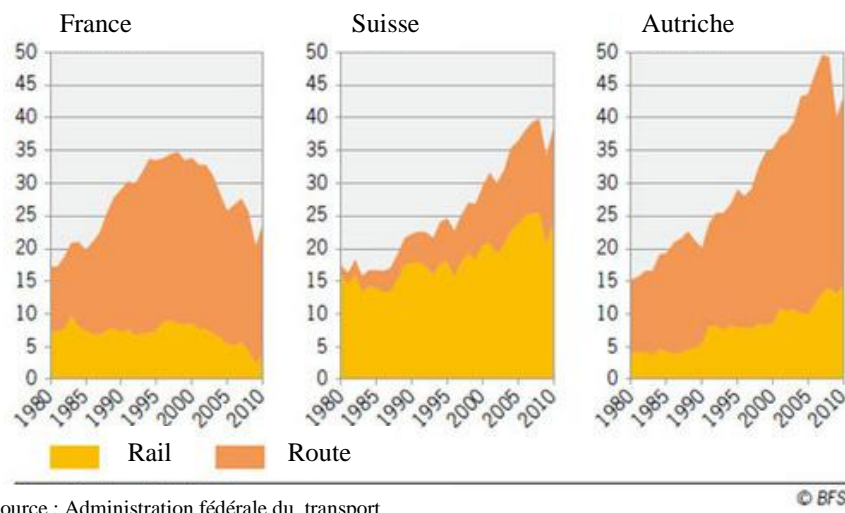


Figure 22. Importance des trafics transalpins en France, Suisse et Autriche

Par ailleurs, les règlements et directives européennes ont des répercussions directes sur le cadre législatif des transports suisses, notamment via l'accès au réseau international qui pousse les opérateurs helvétiques à se conformer aux attendus communautaires. Dès 1996, a été lancée une réforme ferroviaire *a minima* pour rendre compatible le système suisse avec les conceptions défendues par la Commission européenne. Mais les mesures trop timides s'avèrent insuffisantes notamment en termes de droit de la concurrence et dans la perspective de l'ouverture du marché international de voyageurs. Le gouvernement fédéral a ainsi sollicité en 2010 un groupe d'experts<sup>255</sup> pour faire de nouvelles préconisations. Le rapport rendu public deux ans plus tard suggère le renforcement du rôle de l'autorité du régulateur ferroviaire, d'autonomiser au sein d'une structure indépendante l'attribution des sillons et enfin de faire évoluer les CFF sur le modèle allemand de la holding par un désenchevêtrement des fonctions de direction. Il y a bien un alignement de fait de la Suisse sur la politique européenne des transports que l'on peut tout à la fois interpréter comme une perte d'autonomie nationale mais aussi une occasion de moderniser des structures de gestion volontiers conservatrices. Par bien des aspects, la Confédération est bien souvent même plus « communautarisée » que certains pays de l'UE, car en avance sur de nombreux points législatifs. L'essentiel des gains d'un espace européen unifié lui est désormais accessible, aussi, comme le note, non sans une pointe d'humour, René Schwok : « *plus la Suisse se rapproche de l'UE, plus les perspectives d'adhésion s'éloignent.* »<sup>256</sup>

<sup>255</sup> Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur (EOBI), *Schlussbericht*, Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern, avril 2013, 111 p.

<sup>256</sup> Schwok R. *Suisse-Union Européenne. L'adhésion impossible ?*, Coll. Le Savoir Suisse n°35, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2ème édition, 2010, 149 p.

## Frontières nationales et discontinuité dans les systèmes de transport

La répercussion des frontières sur l'organisation des réseaux de transport est multiforme et constitue d'une certaine manière l'autre versant de l'intégration nationale. Autant les développements précédents ont insisté sur les effets d'intégration territoriale, autant l'approche frontalière nous conduit à considérer les effets d'une mise à distance accrue des territoires voisins autant par la gestion des infrastructures que par la continuité des trafics. Les ruptures de services sont tout à la fois douanières, réglementaires, techniques et commerciales. Elles marquent de manière durable la structuration des infrastructures, même lorsque les effets premiers se sont atténués, illustrant parfaitement la notion de territoire-palimpseste (Corboz, 1983)<sup>257</sup>. Pour en illustrer le propos que nous avons par ailleurs largement développé au cours de nos recherches, nous nous bornerons ici à quelques exemples de la gestion du contact ferroviaire français avec ses voisins du nord et de l'est.

### Les relations ferroviaires franco-allemandes : un contact tendu aux frontières

On peut d'abord rappeler que parmi les premières lignes ferroviaires françaises, certaines auront été transfrontalières avant de s'intégrer en un réseau national. Ainsi, la ligne Strasbourg-Saint-Louis, à peine inaugurée (1839) sera prolongée vers Bâle (1844). De même, le chemin de fer du Nord est raccordé au réseau belge en 1845 avant même d'atteindre Paris via Amiens, l'année suivante<sup>258</sup>. Malgré ces interconnexions précoces, la frontière impose ses contraintes. Le développement des réseaux et des trafics conduit à l'édification de gares-frontières qui, abritant les services des douanes deviennent les véritables portes d'entrée dans le territoire national. A partir de 1857 le règlement du service des douanes prend en charge l'aménagement de ces gares pour y installer des fondés de pouvoir et divers sous-officiers. Beaucoup plus que les ruptures techniques, ce sont les contrôles douaniers qui vont alors rythmer les arrêts des trains entre 8h du matin (9 h en hiver) et 16 h. Il fallait compter au moins 20 minutes pour le contrôle des passagers par poste de douane, temps qu'il faut doubler car le dispositif est dupliqué de l'autre côté de la frontière (Lamming, 2009)<sup>259</sup>. Ce temps mort incompressible est mis à profit pour changer de machine et parfois même de train en passant d'un réseau à l'autre<sup>2</sup>. Ces gares-frontières sur des lignes importantes peuvent ainsi dynamiser l'économie locale grâce à l'implantation de services de voyageurs, de marchandises, la douane, la gendarmerie et à la logistique spécifique qu'elles supposent. Ce n'est qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que seront développées les gares-frontières communes avant que ne se développent les contrôles en route, à commencer par les services des wagons-lits (Fig. 23). Pour les marchandises, le contrôle est plus long encore. « *Lors des périodes de fort trafic, le temps d'attente peut se compter en jours* » (Lamming, 2009)<sup>260</sup>. Le contrôle est d'autant plus minutieux que la frontière est sensible. Font exception les

<sup>257</sup> Corboz A. « Le territoire comme palimpseste », in *Diogène*, n°121, janvier mars 1983, pp. 14-35.

<sup>258</sup> Lamming C., « Les pertes de temps aux frontières : le problème naît en 1839 », in *Revue Générale des Chemins de Fer*, février 2009, pp.71- 80.

<sup>259</sup> Lamming, *op. cit.*, 2009

<sup>260</sup> Lamming C., *op. cit.*, 2009.



wagons diplomatiques, qui franchissent plombés les frontières sans contrôle, comme la malle des Indes entre Calais et Brindisi. Cette situation va perdurer avec quelques aménagements pour des contrôles durant le parcours jusqu'à la suppression du contrôle systématique d'identité liés aux accords de Schengen.

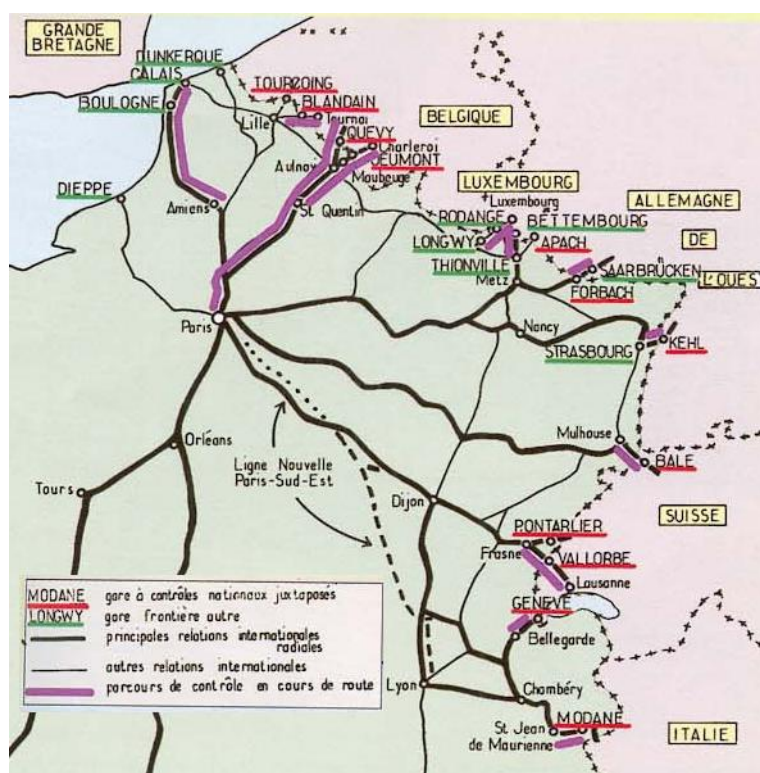


Figure 23. Principaux points de frontières du trafic voyageurs France-étranger - Extrait carte SNCF 1984.

Dans l'Est et le Nord de la France, les lignes principales de chemin de fer viennent butter sur les fortifications des grandes villes qu'elles desservent. Dans les réseaux français, les gares se voient imposer une position terminus en situation frontalière, tardivement autorisées à pénétrer dans la zone fortifiée, souvent après d'âpres discussions avec l'Etat-Major (Reitel, 1983)<sup>261</sup>. Pour les deux grandes métropoles de Metz et de Strasbourg, les Allemands vont transformer fondamentalement leurs structures pour en faire des gares passantes, plus adaptées pour assurer le transit des trains en temps de paix et à remplir ses fonctions de gestion des flux militaires lors des mobilisations de masse. Le dessin des réseaux affiche au grand jour les stratégies des Etats-Majors.

La modification des frontières a eu des répercussions directes sur l'organisation du réseau ferroviaire lorrain dont Anne Hecker (2006)<sup>262</sup> rappelle les vicissitudes. L'annexion de 1870 a

<sup>261</sup> Reitel F., « L'influence militaire sur le tracé des voies ferrées et sur la localisation des gares », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, n° 492-493, mars, 1983.- pp. 77-86.

<sup>262</sup> Hecker A., « Les adaptations du réseau ferré lorrain aux fluctuations de la frontière franco-allemande (1871-1918) », *Journal en ligne de l'école doctorale « Espace, temps et Sociétés*, mars 2006.



arrêté les projets de ramification des lignes majeures déjà réalisées, sans que les relations en place ne soient interrompues. Les travaux engagés avant 1870 sur des itinéraires devenus transfrontaliers sont achevés sans qu'aucun des deux pays ne semble les avoir perçus comme une menace. Aucune nouvelle liaison ne sera en revanche lancée et les itinéraires existants vont être déclassés à l'image de la liaison directe Paris-Metz à peine inaugurée. De part et d'autre de la nouvelle frontière, les systèmes tendent à se reconstituer. La réorientation des flux accompagne une réorganisation des continuités ferroviaires qui cherchent à intégrer les espaces conquis tant sur le plan économique (complémentarité industrielle entre la Sarre et les bassins ferrifères du Haut Pays lorrain couplée avec l'instauration d'importants droits de douane), que sur le plan militaire (avec une voie d'accès directe de Berlin à la forteresse de Thionville et à la vallée de la Moselle). « *Berlin impose ces lignes et leurs tracés, qui ne coïncident que rarement avec les intérêts économiques et sociaux des populations concernées... pourtant « invitées » à participer à leur financement.* » (Hecker, 2006). Sept voies ferrées parallèles relient finalement la Lorraine annexée à la Prusse, soit une voie ferrée tous les quatorze kilomètres en moyenne. Du côté français, la Compagnie de l'Est se voit dans l'obligation de rétablir la continuité d'un réseau amputé qu'elle est d'ailleurs amenée à réorienter plus étroitement vers la capitale et dans la gestion des trafics vers les régions françaises du sud-est. 363 km de voies ferrées lui seront concédées par l'Etat, dont 240 km situés en Lorraine dont de nombreuses infrastructures électoralistes en début de période puis à vocation plus nettement stratégique après 1900. La proximité de la frontière arrête l'équipement, l'Etat-Major français privilégiant le « *caractère de glacis défensif de la Lorraine* ». Enfin, la concurrence franco-allemande s'exprime dans la captation des flux internationaux depuis le Royaume-Uni et la Belgique vers la Suisse et l'Italie. Les deux réseaux concurrents de la Compagnie Elsass-Lothringen et de la compagnie de l'Est poursuivent assidûment la même politique de développement, fondée sur l'amplification des relations ferroviaires vers l'hinterland, au détriment des liaisons avec le réseau « ennemi ».

Dans ce contexte particulièrement concurrentiel, on comprend l'importance à la fois fonctionnelle et symbolique de ces points de contact frontaliers aujourd'hui désaffectés ou disparus que sont les gares-frontières. Le programme architectural a pu être particulièrement impressionnant pour des bâtiments construits en rase campagne sur la frontière franco-allemande de 1871. A la frontière du territoire de Belfort, la gare de Montreux-Vieux (all. *Alt Münsterol*) annexée pour des raisons stratégiques, entre les retombées du Jura et des Vosges, comptait des installations qui se développent sur près d'un kilomètre. Au début du XXe siècle, la gare était dotée d'un buffet moderne disposant de sa propre glacière ainsi que d'un important établissement de bains-douches aujourd'hui disparu. En Lorraine, avec sa puissante extension horizontale, la « gare-forteresse » de Deutsch-Avricourt (rebaptisé Nouvel-Avricourt après 1918) sur la ligne magistrale Paris Strasbourg, l'administration des chemins de fer d'Alsace-Lorraine cherche à imposer le respect au voyageurs en attente des formalités douanières. « *Sauf pour l'Orient-Express créé en 1883, les trains français de la Compagnie de l'Est circulant à gauche en*

provenance de Lunéville et Nancy avaient pour terminus la gare de Deutsch-Avrıcourt. Les passagers étaient débarqués et aussitôt le train français repartait à vide stationner en gare d'Igney-Avrıcourt. Les passagers, après avoir franchi les contrôles allemands de police et de douanes, attendaient la mise à quai du train allemand (compagnie Elsass-Lothringen) qui partait en circulation à droite pour Sarrebourg et Strasbourg<sup>263</sup>».

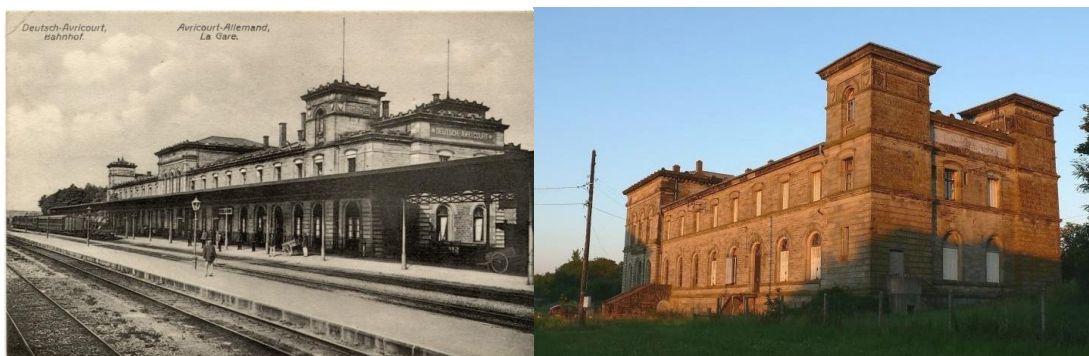


Figure 24. La gare d'Avrıcourt au-début du XXe siècle et son état actuel

Achevé aux frais de la France en 1875<sup>264</sup>, le bâtiment mesurait 110 m de long sur 18 m de large. Très atteint par les premiers combats de 1914, il sera amputé d'une large part de ses extensions. Il faudra attendre 1922 pour que l'arrêt soit supprimé avec la mise en place de sauts-de-moutons qui permettent de permuter les sens de circulation des trains sans cisaillement de la voie. Imperceptible sur la ligne entre Nancy et Strasbourg, elle marque à sa façon l'emplacement de l'ancienne frontière. Aujourd'hui le bâtiment voyageurs de la gare accueille des logements sociaux. Depuis son retour à la France, le village est partagé entre les départements de la Meurthe-et-Moselle et de la Moselle. Mais le bâtiment et le complexe ferroviaire en déshérence, ne manque pas d'étonner dans son cadre rural (Fig. 24 et 25).

<sup>263</sup> Baudoin L., *Les gares d'Alsace-Lorraine. Un héritage de l'annexion allemande (1871-1918)*, Ed. Pierron, Sarreguemines, 1995, 110 p.

<sup>264</sup> Gare d'embranchement réalisée en 1864, la gare d'Igney-Avrıcourt desservait une ligne secondaire qui après l'Annexion avait à franchir deux fois la nouvelle frontière. En contrepartie d'une régularisation du tracé frontalier en vue de corriger cette anomalie, la France s'était engagée à financer la construction de la nouvelle gare dans la partie allemande, devenue Deutsch-Avrıcourt (Nouvel Avrıcourt après 1918). (Source Ministère de la Culture, Inventaire du patrimoine culturel de Lorraine, *De Deutsch-Avrıcourt à Nouveau-Avrıcourt : histoire de la création d'une colonie*, document non daté, en ligne.

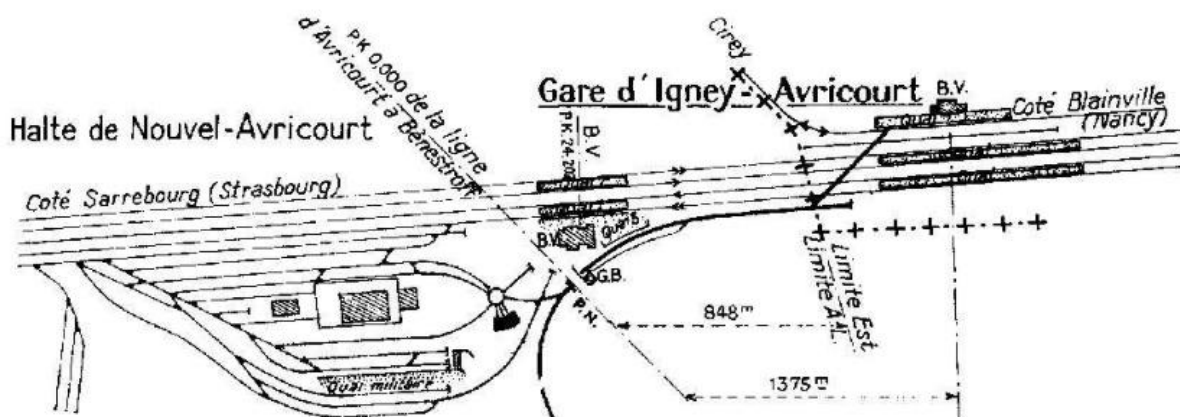


Figure 25. La gare d'Igney-Avricourt composée de l'addition des deux installations frontalières après 1918 (source : [ferrovi-est.ifrance.com](http://ferrovi-est.ifrance.com))

Après la fin des hostilités, l'intégration du réseau ferroviaire d'Alsace-Lorraine ne s'est fait que progressivement. L'ensemble des installations et du matériel roulant était assimilé aux normes en vigueur Outre-Rhin tant pour les gabarits plus généreux que pour le sens de circulation des trains qui emprunte la voie de droite<sup>265</sup>. Géré à partir de 1864 par les chemins de fer de l'Est, le réseau sera confié à une nouvelle structure la *Kaiserliche Generaldirektion der Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen* de 1871 à 1918 qui intégrera le réseau Guillaume-Luxembourg alors également exploité par la Compagnie de l'Est. L'administration des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine qui lui succédera en 1919 perdurera jusqu'à la création de la SNCF en 1938, intégrant jusqu'à la création des chemins de fer luxembourgeois en 1946, le réseau du Grand-Duché (Fig. 26). Aujourd'hui encore, les sauts-de-moutons qui permettent une permutation des sens de circulation sans changement de matériel marquent les anciennes frontières, à peine perceptibles pour les voyageurs des grandes lignes. La césure est bien sûr complètement absente de la nouvelle LGV.

<sup>265</sup> Ce choix est antérieur à l'annexion allemande pour la magistrale de Strasbourg à Bâle puisqu'il remonte à la conception de la ligne que la Compagnie de l'Est n'avait pas modifiée. L'ensemble du réseau a ensuite aligné sur cette norme qui était aussi en vigueur en Allemagne. La normalisation qui avait été envisagée après 1918 sera finalement abandonnée devant l'importance des coûts engendrés par cette mesure.

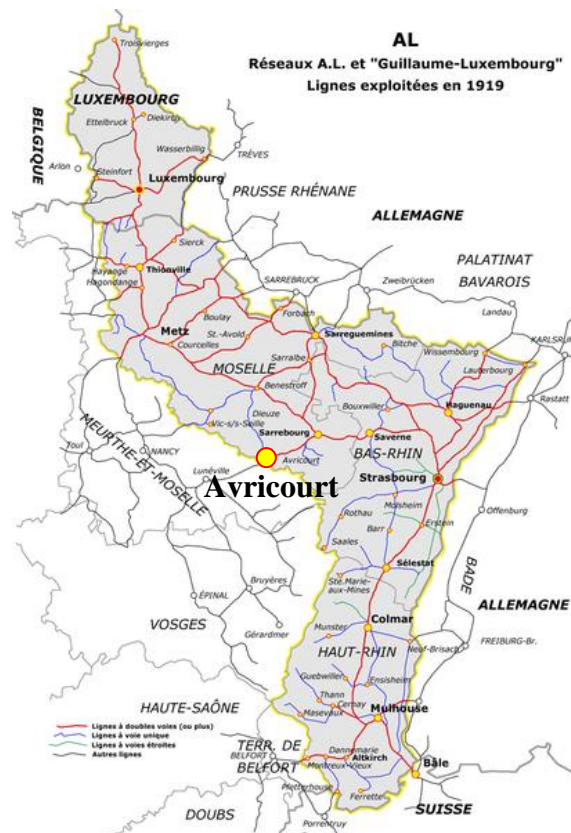


Figure 26. Réseaux AL et Guillaume-Luxembourg en 1919 (Source Wikipedia)

Le repositionnement du réseau a aussi un effet structurant dans sa morphologie globale. Orienté pour accueillir des flux méridiens, rôle qu'il revendique aujourd'hui encore mais avec des difficultés croissantes face à la puissance du couloir rhénan, il est amené à se réorganiser largement dans le système des radiales françaises. L'électrification sur des tensions différentes de part et d'autre du Rhin approfondira encore les clivages frontaliers, tant avec l'Allemagne, la Suisse (15 kV 50 Hz alternatif), qu'avec la Belgique qui opte pour un troisième type d'alimentation (3 kV continu), alors que le Luxembourg s'aligne sur la France du Nord (25 kV, 16,7 Hz alternatif) segmentant un peu plus l'axe ferroviaire lotharingien.

Localement, Anne Hecker (2006) rappelle l'ajustement qui s'imposait alors au réseau existant. *Alors que quelques itinéraires, en direction notamment de la capitale, connaissent des progrès substantiels, d'autres tombent dans une semi-léthargie, prélude à un rapide déclassement*». Ces liaisons surnuméraires relevaient de trois situations : doublons ferroviaires issus de la reconstitution des itinéraires après l'annexion, liaisons nées de considérations stratégiques ou de la multiplication des relations avec l'Allemagne. Leur obsolescence géopolitique impose leur suppression progressive et la réadaptation des itinéraires. Le retour à la France réintroduit des projets abandonnés après 1870. *Si les relations entre les Vosges et l'Alsace occupée ne se sont jamais taries, il faut toutefois attendre l'Armistice pour que, dans l'euphorie de la victoire, la promesse d'abattre cette double frontière, topographique et politique, redevienne d'actualité. Le souvenir du rejet allemand de toute jonction ferroviaire pour distendre les liens des provinces*

*annexées avec la France accorde à ce franchissement une valeur tant symbolique que stratégique et permet de renouer avec les projets antérieurs à 1870. Dès lors, trois percées sont entamées, dont deux – Saint-Dié à Saales (1928) et à Sainte-Marie-aux-Mines (1937) – arriveront à leur terme. Le pléthorique programme transvosgien<sup>266</sup> qui s'arrête alors, car la France arme à nouveau ses frontières, mobilisant les ressources de la nation et s'opposant à de nouvelles percées de cette frontière naturelle. » Le tunnel de Sainte-Marie dont la réalisation a été accélérée par la construction de la ligne Maginot abritera dans l'Alsace occupée par les Nazis une usine pour carters de chars et d'avions, à l'abri des bombardements et où travaillèrent des déportés du Struthof. Fermé à la circulation ferroviaire en 1972, le tunnel rebaptisé Maurice Lemaire accueille depuis 1976 les trafics routiers.*

Ces exemples alsaciens et lorrains rappellent bien la marque durable des frontières nationales dans la structuration des réseaux, mais aussi, et cela est moins souvent rappelé, le fait que le basculement de frontières a également pu conduire, au-delà des effets de coupure à des hybridations de systèmes.

---

<sup>266</sup> Chabot G., « Les percées des Vosges », in *Annales de Géographie*, 1920, t.29, n°161, pp. 376-378.

Pardé M. « La ligne de Saint-Dié à Saales et les autres lignes de raccordement entre l'Est et l'Alsace-Lorraine », in *Annales de Géographie*, 1929, t.38, n°213, pp. 291-292.

## **L'exercice d'une puissance souveraine qui déborde le territoire national : le cas des arrière-pays maritimes.**

Il serait réducteur de limiter les systèmes de transport à leur inscription nationales. L'influence des Etats, par le choix du tracé, les subventions publiques à l'exploitation et plus directement par leur politique étrangère et leur soutien international à des entreprises privées peuvent être des leviers décisifs de structuration des flux sur les territoires voisins. Le pouvoir politique s'intéresse tout particulièrement aux flux internationaux pour enrichir son activité, mais aussi faire pression sur les Etats limitrophes. Bref, le transport et son contrôle commercial est une pièce importante du système de relation entre Etats européens. Il fait d'ailleurs l'objet d'une attention particulière lorsqu'il vient à être formalisé comme ce fut notamment le cas du Congrès de Vienne (1815) et plus encore dans de nombreuses clauses du Traité de Versailles (1919). Les textes âprement discutés font alors l'objet d'une attention particulière quant aux questions de droits de transit ou l'internationalisation de certains nœuds portuaires. Pour chaque pays, les débouchés maritimes doivent être garantis par le libre usage d'un fleuve ou d'une infrastructure. Sur le plan commercial aussi, la puissance des Etats peut contribuer à orienter les flux selon des politiques tarifaires accommodantes, d'importants investissements infrastructurels (ou au contraire leur non-réalisation pour empêcher la continuité de l'offre) et bien sûr la voie bien moins coûteuse de la réglementation. La construction de la souveraineté nationale s'inscrit de fait dans un champ de force européen. La structuration des ports adriatiques et la dynamique des arrière-pays de l'Europe du nord-ouest offrent dans cette perspective deux remarquables illustrations.

### **Trieste, Koper et Rijeka, trois destins portuaires liés aux déplacements de frontières nationales**

Les trois ports du nord-est de l'Adriatique présentent un cas intéressant de structuration de l'espace des transports par la géopolitique. Ils ont en commun une position frontalière qui, tout à la fois, a conduit à leur création et leur a assuré un premier essor, mais qui en a ensuite entravé le développement. Les partitions territoriales successives ont ainsi donné naissance à trois organismes portuaires étriqués. Ainsi, leurs gestionnaires ont dû composer avec un espace topographiquement accidenté mais surtout haché de frontières qui en ont contrarié l'activité. En position marginale dans leurs espaces nationaux respectifs, ces ports souffrent d'une trop faible ouverture vers les pays d'Europe centrale, pourtant proches et géographiquement enclavés. Avec la constitution d'un espace économique européen, la situation n'évolue toutefois que lentement et à des rythmes très différents selon les ports et les trafics, soulignant le poids des acquis dans la structuration des espaces de transport.

Malgré une position continentale avantageuse, il faut reconnaître que la topographie régionale du nord de l'Adriatique n'est guère favorable à l'activité maritime moderne. L'image est pourtant

belle de ce paysage littoral constitué par les falaises blanches du karst dinarique qui viennent plonger dans l'azur méditerranéen. La côte rocheuse garde ainsi les ports du risque d'ensablement mais il impose deux contraintes majeures pour leur développement : l'étroitesse de la bande côtière qui oblige à des remblaiements importants pour des installations portuaires exigües avec des extensions latérales parallèles à la côte. On a ainsi à faire à des ports très allongés et d'accès assez difficile, autant pour la circulation interne que pour les flux de transit. Le système de relief littoral constitue une véritable barrière avec l'arrière pays que les voies de communication peinent à franchir. Cet accident topographique littoral est de plus doublé au nord par la chaîne alpine. Les trois ports adriatiques ne disposent donc nullement des facilités de pénétration des fleuves du nord-ouest européen, ni du potentiel marchand des riches villes industrielles qui s'égrainent sur leurs rives. Les aménagements portuaires et leurs raccordements terrestres sont très coûteux et constituent un frein majeur à l'activité. En revanche, ils bénéficient d'un tirant d'eau naturel très généreux de l'ordre de 17 à 18 m.

Le second trait commun de ses ports est une histoire marquée par leur proximité des frontières. Elles sont à l'origine de leur développement, mais sont aussi causé par de graves handicaps à leur croissance. L'existence de l'offre portuaire régionale est indissociable de l'histoire territoriale mouvementée qui a marqué ce territoire. Dans un espace enclavé comme l'est l'Europe centrale, on peut rappeler l'importance stratégique, militaire et commerciale, de disposer d'un accès à la mer, même si celui-ci n'ouvre de fait que sur un bassin maritime secondaire donnant lui-même accès à la Méditerranée, c'est-à-dire une mer semi-fermée. C'est pour assurer le développement de ce point d'appui que l'Empire d'Autriche fait de Trieste un port franc en 1719, véritable point de départ de son essor moderne. La liaison avec l'arrière-pays est affermie avec la construction du chemin de fer Trieste-Vienne en 1857 et bénéficiera d'une tarification préférentielle et de l'ouverture du canal du Suez en 1869 qui assure au port de nouveaux débouchés. Dans l'impossibilité d'attribuer la ville et son port à un Etat sans risque de léser les autres, la SDN opte en 1919 pour la création d'une entité autonome sous mandat international. Sa neutralité doit lui permettre d'assumer sa fonction commerciale d'ouverture maritime pour l'Autriche, l'Italie et la Yougoslavie récemment créée. Par le coup de force de Mussolini, Trieste est rattachée de manière autoritaire à l'Italie fasciste en 1924 en vertu d'une population à dominante italophone, coupant durablement le port de son arrière-pays. Sa position d'enclave sera encore renforcée dans le tracé des frontières de 1947<sup>267</sup> et l'instauration du Rideau de fer.

Plus au sud, Rijeka (Fiume en italien) se développe à partir de 1867, lorsque l'instauration de la double monarchie conduit la couronne hongroise à chercher à développer les capacités d'un port national<sup>268</sup>. La croissance de la nouvelle installation est alors une des plus rapides d'Europe, avec un tonnage qui quintuple entre 1871 et 1895. L'ouverture des lignes ferroviaires vers Ljubljana

---

<sup>267</sup> Duroselle Jean Baptiste. *Le conflit de Trieste, 1943-1954*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, 1966, 648 p. (Études de cas de conflits internationaux; 3)

<sup>268</sup> [www.portauthority.hr/english/rijeka/history.shtml](http://www.portauthority.hr/english/rijeka/history.shtml)



et Vienne, Zagreb et Budapest lui assure d'importants marchés. L'éphémère Etat libre de Fiume constitué par le traité de Rapallo en 1920 sera partagé entre les royaumes italien et yougoslave après quatre ans seulement d'existence. La partition des installations portuaires et la fragmentation politique de l'empire austro-hongrois handicaperont toute reprise du trafic. Les efforts des autorités yougoslaves de développer le port de Sušak (partie yougoslave du port de Rijeka) resteront très insuffisants pour permettre de retrouver le dynamisme d'avant 1914<sup>269</sup>. En 1945, la péninsule istrienne subit à son tour un redécoupage territorial qui engendre une configuration-type de « *poche frontalière* » (Richard, Sanguin 2004)<sup>270</sup>. Les incidences sur le redéploiement portuaire sont directes : pour contourner le monopole régional de Trieste restée sous contrôle italien, la Yougoslavie qui occupe désormais le sud de la péninsule, décide de développer un nouveau port maritime national, le port de Koper (l'ancienne Capodistria). Les installations sont inaugurées en 1957 et raccordées dix ans plus tard au réseau ferroviaire yougoslave. Aux coupures nationales, vient se superposer le cloisonnement géopolitique majeur imposé par le Rideau de Fer et l'isolement de la Yougoslavie titiste. Les rares débouchés d'Europe centre-orientale qui avaient pu se maintenir sont alors rompus. Pendant plus d'un demi-siècle, les trois ports auront un destin essentiellement régional et les infrastructures de desserte terrestre seront calibrées pour leurs nouvelles fonctions et portent encore les marques de la médiocrité de leurs relations à l'arrière-pays continental (Beyer, Sevin, 2008)<sup>271</sup> (Fig. 27).

---

<sup>269</sup> Pour un aperçu historique sur la question, on pourra se reporter à l'article de Camille Fidel, "Trieste et Fiume, ports de transit de l'Europe centrale", *Revue politique et parlementaire*, 10 décembre 1923, p. 401- 418 (Bibliothèque nationale de France, Gallica – mode image, format PDF).

<sup>270</sup> Richard Y., Sanguin A.-L., *L'Europe de l'Est quinze ans après la chute du mur. Des pays baltes à la Yougoslavie*, L'Harmattan, 2004.

<sup>271</sup> Beyer A., Sevin J.-C., « Les ports-frontières de Trieste, Koper et Rijeka, futurs débouchés pour les conteneurs d'Europe centrale », *Méditerranée* [Online], 111 | 2008.



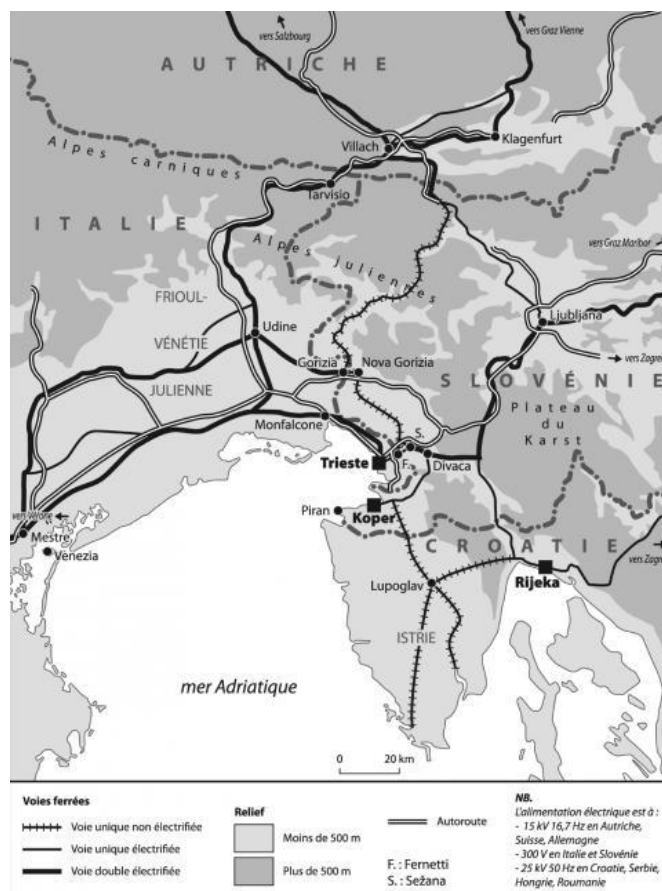


Figure 27. Les infrastructures de desserte des arrière-pays des ports de Trieste, Koper et Rijeka (Beyer, Sevin, 2008).

L'éclatement politique de la Yougoslavie après 1990 va doter les nouveaux Etats de ports nationaux sur l'Adriatique : Koper revient à la Slovénie et Rijeka à la Croatie. Certaines questions frontalières restent toutefois sensibles : malgré ses 46 km de côte, la conformation du golfe de Trieste ne permet pas un accès direct aux eaux internationales depuis Koper (Krulic J., 2002)<sup>272</sup>. Une longue négociation est engagée sur ce point avec les Croates. Avec le processus de rapprochement, puis l'intégration en 2004 de la Slovénie dans l'UE l'espace Schengen en 2006 et l'adoption de l'Euro un an plus tard, la frontière croato-slovène n'a cessé de s'approfondir. L'adhésion de la Croatie à l'UE en juin 2013 engage désormais un processus inverse. Un véritable fossé s'est creusé avec la Serbie. Le nouveau partage a donc bénéficié au port de Koper, alors que l'incertitude politique et la stagnation économique régionale a largement détourné les trafics du port de Rijeka. L'intégration croate est passée par l'apaisement de la définition des eaux territoriales de Koper qui a longtemps été une pomme de discorde entre les deux Etats voisins<sup>273</sup> (Fig. 28). L'accord signé à Stockholm en 2009, engage les deux pays à porter leur différend sur les frontières maritimes devant le tribunal d'arbitrage international de La

<sup>272</sup> Voir aussi dans le *Courrier des Balkans* : <http://balkans.courriers.info/article3600.html> et <http://balkans.courriers.info/article5741.html>

<sup>273</sup> Krulic J., « Le problème de la délimitation des frontières slovéno-croates dans le golfe de Piran », in *Balkanologie*, Paris, volume VI, 1-2, décembre 2002.

Haye. La décision est attendue pour 2015. Plus récemment, des rapprochements commerciaux et stratégiques entre les trois ports ont atténué le lourd passé de concurrence.



Figure 28. Le partage des eaux territoriales dans l'Adriatique supérieure (d'après ambassade de Croatie en France, 2009)

L'exemple régional de l'Adriatique supérieure souligne la puissance durable des frontières nationales dans la structuration des réseaux de transport. Il illustre particulièrement la quête de souveraineté militaire et commerciale que représente l'accès maritime pour les Etats. Cette trajectoire locale offre en fait une grille de lecture applicable à l'échelle du nord-ouest européen, avec cette fois une ramification lisible à l'échelle continentale.

### Géopolitique et contestabilité des arrière-pays maritimes de l'Europe du Nord-Ouest

Dans un travail magistral qui retrace plus d'un siècle d'évolution portuaire de la rangée Nord européenne (1850-1960), André Vigarié (1964)<sup>274</sup> a mis en relief les logiques complexes de la structuration des arrière-pays des ports de la rangée nord-européenne, du Havre à Hambourg. Bien que la frontière nationale ne soit pas thématisée en tant que telle, l'auteur en pointe constamment les effets structurants, dans une lecture où les grandes évolutions politico-économiques contribuent à redessiner les contours des zones d'influence des ports où s'entrecroisent les enjeux économiques industriels et portuaires et les expressions géopolitiques omniprésentes des Etats riverains. Bien au-delà des données nautiques naturelles, apparaissent les tensions permanentes issues du jeu de non-recouvrement partiel entre les frontières nationales et les aires d'influences des principaux organismes portuaires. André Vigarié analyse les

<sup>274</sup> Vigarié A., *Les grands ports de commerce de la Seine au Rhin. Leur évolution devant l'industrialisation des arrière-pays*. Thèse de doctorat d'Etat André Vigarié, SABRI, 1964, 714 p.

mécanismes politico-économiques des fluctuations territoriales avec une richesse de détails dont nous avons tiré profit pour mettre en avant quelques éléments susceptibles d'éclairer notre propos.

Les effets de frontières ont des portées distinctes selon le contexte dans lequel ils se placent. Tous les pays n'ont pas eu le même intérêt à encadrer les flux de marchandises qui franchissaient leurs frontières. Leur avantage a pu être d'assurer au mieux le transit parce qu'ils en sont les destinataires (Suisse) ou les intermédiaires (Pays-Bas, Belgique). D'autres en revanche ont été incités à orienter avec volontarisme les trafics vers ses ports nationaux par des politiques tarifaires incitatives (Allemagne) ou en élevant des barrières douanières dissuasives (France). Enfin, l'analyse montre que toutes les frontières d'un même pays avec ses voisins ne se valent pas en termes de perméabilité. De même pour les trafics : là où les échanges extérieurs ou domestiques peuvent être considérés jusqu'à un certain point comme captifs, les trafics de transit peuvent bénéficier de conditions préférentielles d'acheminement. Les conséquences du découpage étatique sont donc plus subtiles que la simple discontinuité linéaire. La frontière comme telle n'opère donc pas directement, mais constitue le cadre où divers instruments ont pu être employés pour orienter les flux. Les effets de frontière ne s'expriment donc ici pas par une simple opposition au franchissement mais dans des architectures économico-politiques autrement plus complexes qui se déclinent dans un éventail large et changeant de stratégies.

Si le pouvoir étatique est un acteur privilégié, il n'est qu'un des opérateurs (et pas forcément l'acteur prééminent, ni celui qui agit toujours avec le plus de discernement) à côté des chargeurs, des acteurs portuaires, des transporteurs terrestres au premier desquels les compagnies de chemin de fer. Globalement, les Etats paraissent assez peu maîtres des flux qu'ils prétendent encadrer. A travers les contractions et limites de l'action publique, on est loin en tout cas de l'image d'un pouvoir étatique dominant et monolithique à quoi renvoie l'idée de souveraineté territoriale. Il est vrai que dans le cas de la rangée nord-européenne, l'alternative des voies possibles a constitué un aiguillon concurrentiel déterminant pour comprendre le dynamisme dans le positionnement portuaire.

De cette situation ressort une tension permanente, entre les intérêts portuaires concurrents. Pour peser, ces derniers sont obligés de composer avec les administrations centrales pour en infléchir les politiques de transport. L'autorité législative et politique dispose pour son action d'instruments économiques, de capacité d'investissement en infrastructures, d'aides publiques et bien sûr d'une influence sur l'encadrement de la tarification. Même si les tensions commerciales s'inscrivent directement dans des horizons diplomatiques entre pays, la coercition politique reste l'exception et l'orientation par le marché la règle, mais par un marché étroitement guidé. L'intervention passe alors par des incitations tarifaires et le signal-prix qui ouvrent la voie à de nombreuses manipulations et vont fréquemment jusqu'au dumping pour assurer l'avantage de certaines places portuaires sur leurs concurrents. L'appartenance à des Etats différents conduit à la définition contrastée de priorités, de droits et de taxes et de politiques de desserte de l'arrière-

pays. Les règles et les logiques économiques fondées sur les seuls coûts de production sont donc largement détournées et faussent le jeu de la concurrence sans l'annuler pour autant.

Dans cette perspective, le cas de la Belgique présente une belle cohérence de choix stratégiques au profit des intérêts portuaires d'Anvers dont les autorités publiques ont cherché à minimiser les entraves techniques et géopolitiques. Nous avons pu voir précédemment toute la sollicitude nationale dont le grand port maritime belge a été l'objet. A partir de 1929, l'instauration d'un remorquage gratuit jusqu'à Dordrecht sur les « eaux intermédiaires » vers le Rhin place les bateliers desservant Anvers sur un strict pied d'égalité avec leurs concurrents néerlandais. La fragilité fluviale anversoise ne sera réglée que très tardivement dans les années 1970 avec le *Eendrachtskanaal* comme nous l'avons vu précédemment. La tarification ferroviaire demeure donc le vrai levier de la politique portuaire. En Belgique, le réseau principal est aux mains de l'Etat qui assure une tarification particulièrement basse, notamment pour les « tarifs de transit » et les « tarifs de ports de mer ». On peut en mesurer toute l'ampleur lorsqu'on sait qu'entre 1835 et 1912, l'Etat belge n'aura dégagé qu'un solde de 27 millions de francs-or au titre des chemins de fer publics, alors même que le réseau est sans doute un des plus performants à échelle européenne. On retrouve ce même système de subvention public pour des passages portuaires, largement portés par la municipalité et donc contribuables anversois. Cette situation contraste avec le cas français où les compagnies ferroviaires privées cherchent à maximiser leur rente par le transit. Il faut attendre la mise en place de la SNCF pour voir s'affirmer une politique plus incitative. Par ailleurs dans ses ports maritimes, la France souffrait d'un système de taxation dissuasif à travers des droits portuaires plus lourds et uniformes pour l'ensemble des ports nationaux. A quoi il faut ajouter une politique douanière qui pénalisait les trafics encore accentuée par une surtaxe d'entrepôt, inexistante ailleurs (Marnot, 2011)<sup>275</sup>.

Cela n'empêche pas les compagnies ferroviaires françaises qui sont relativement libres de leur tarification de faire des « coups », comme par exemple cette mesure des années 1890 des compagnies du Nord et de l'Ouest contre l'entrée des charbons anglais. La mise en place d'une tarification dégressive au-delà de 200 km devait bénéficier aux producteurs nationaux du Nord au détriment du transit portuaire de courte distance. En retour, les compagnies pouvaient compter sur des trajets plus importants et donc plus rémunérateurs. Il faut attendre 1918, pour qu'une tarification kilométrique unifiée soit adoptée, indifféremment des réseaux empruntés et réintroduit par là le « *jeu normal de l'équation des circulations* » (Vigarié, 1964)<sup>276</sup>. Même si ponctuellement, les exceptions réapparaissent, la tarification fixe est plutôt un handicap pour les ports français, notamment pour Le Havre qui perd ses derniers marchés dans l'Est de la France au profit d'Anvers qui est en mesure d'offrir des prix de 50% inférieurs. Dans le cas français, les pertes financières portées par des compagnies ferroviaires privées ne favorisent guère cette politique d'offre, contrairement à la Belgique et à l'Allemagne où les réseaux relèvent d'une

---

<sup>275</sup> Marnot B., *Les grands ports de commerce français et la mondialisation au XIXe siècle*, PUPS, Paris, 2011, 583 p.

<sup>276</sup> Vigarié A., *op. cit.*, 1964, p.489.

gestion gouvernementale et sont plus enclins à soutenir des trafics structurellement déficitaires au nom de l'intérêt national.

La massification des échanges conduit de fait à inscrire les ports dans le développement de la puissance économique nationale de manière plus volontaire. Les capacités financières dépassent largement les moyens locaux, encore que les situations nationales soient très contrastées, et opposent la France fortement centralisée quant à l'administration et dispersée dans ses investissements à ses voisins septentrionaux où la gestion municipale parfois utilement épaulée par le soutien de l'Etat a su concentrer ses efforts. Ainsi, contrairement à l'époque précédente, marquée par des trafics au long cours et de marchandises à forte valeur ajoutée, le siècle de l'industrialisation (1850-1950) marque une formidable croissance des volumes traités et l'adaptation en conséquence des navires et des moyens terrestres mis en œuvre pour y répondre. Les relations à l'arrière-pays s'intensifient, notamment avec les régions industrielles que les Etats entendent de développer dans un cadre national. Les Pays-Bas par le canal Juliana, la Belgique par les chemins de fer et le système de canaux dont le canal Albert qui réussissent assez facilement ajuster les flux aux limites nationales. La France du Nord et de l'Est, l'Allemagne rhénane, en particulier la Ruhr, du fait même de leur proximité avec les puissants organismes portuaires étrangers ne parviendront pas à de telles solutions. Dans ce grand espace régional, on aboutit de fait à un équilibre complexe d'interdépendances entre les acteurs économiques et des efforts consentis par les pouvoirs nationaux pour défendre les intérêts portuaires. Il y a bien là une tension où se mêlent la puissance des Etats par les grands équipements, le jeu des frontières par les règlements et des arrangements diplomatiques et enfin l'habileté des commerçants à susciter et à pérenniser les trafics en jouant avec les contraintes politiques.

Le choix ne se limite pas simplement à l'alternative nationale ou étrangère. L'arbitrage peut privilégier un partenaire allié dans le cadre d'alliances politiques plus larges. Ainsi, le rattachement de l'Alsace-Lorraine à la France en 1918 et plus particulièrement du port de Strasbourg est très représentatif des combinaisons liant l'économie et le politique (Seberecht, 1999)<sup>277</sup>. Plus tournée vers Rotterdam lors de son premier déploiement moderne entre 1892 et 1913, la place rhénane strasbourgeoise va passer dans l'orbite anversoise et devenir un de ses points d'appui majeurs durant l'Entre-deux-guerres. La grande place portuaire belge peut d'ailleurs compter sur l'appui des chargeurs alsaciens et lorrains acquis à l'accès privilégié d'un puissant port maritime et sans doute trop heureux d'échapper à une solution strictement hexagonale portée par Le Havre et Dunkerque. L'Etat français y retrouve aussi son compte car les trafics rhénans font appel à la CFNR (Compagnie française de navigation sur le Rhin) constituée avec les unités fluviales confisquées à l'ennemi, tout en renforçant le lien géopolitique avec une Belgique qui s'est défait de sa neutralité. Pour le premier port belge, l'enjeu est de taille : il s'agit de trouver des compensations avec le repli économique allemand, alors même que

---

<sup>277</sup> Seberecht, F. (1999), « Le port d'Anvers et le trafic des potasses d'Alsace, 1920-1950. Influences politiques en période de haute conjoncture économique et en période de crise sur le Rhin (France, Suisse, Allemagne) », *Revue belge d'Histoire Contemporaine*, t. 29, 1999, pp. 91 – 143.

Strasbourg devient la porte fluviale pour la France industrielle de l'Est (Beyer, Debie, 2011)<sup>278</sup>. L'intérêt est d'autant plus important, que le port alsacien apparaît comme un relais de premier ordre pour élargir son aire d'influence vers la Suisse et de la Sarre qui sont dans son orbite. Pour préserver et développer l'offre portuaire strasbourgeoise, il est accordé que les flux en droiture d'Anvers soient considérés comme des imports immédiats et ainsi libérés des droits d'entreposage qui s'appliquaient normalement aux marchandises déchargées dans un port étranger (Trinquet)<sup>279</sup>. Au sortir de la guerre, l'hostilité des Belges vis-à-vis du Reich avait été radicale : les représentants allemands seront chassés de nombreuses maisons de commerce maritimes ainsi que de la chambre de commerce du port et leurs avoirs confisqués. Ils seront en revanche accueillis à bras ouverts par les Néerlandais qui cherchaient à consolider leur position sur le marché allemand. Ces derniers n'hésitent pas à user de rumeurs pour dissuader les Allemands d'un transit via Anvers, évoquant les cargaisons réquisitionnées au titre des réparations. Les intérêts anversois avec l'appui de l'Etat belge, jouent donc ouvertement la carte française dans une politique active de construction d'arrière-pays. Un appui est apporté à la constitution d'une flotte rhénane constituée en partie par la confiscation des capacités allemandes jusque-là dominantes. Il s'agit bien de prendre de vitesse les concurrents de Rotterdam. Les Belges embrassent donc l'option française et sont payés en retour par les trafics des provinces recouvrées. L'accaparement des trafics de la potasse est par exemple acquis par des avantages concédés sur les terminaux anversois aux sociétés alsaciennes. La mise à disposition gratuite d'un terminal équipé force les réticences des autorités de tutelle françaises au grand dam des ports du Havre et de Dunkerque qui espéraient étendre leurs ères de chalandise en espérant que d'autres trafics allaient se développer.

L'intérêt des ports nationaux allemands ne reste pas à l'écart de ces logiques d'accaparement des trafics alors que les industriels rhénans sont traditionnellement orientés vers les ports du Grand Delta. Mais à partir 1884, le pouvoir prussien affiche une volonté de développer l'activité des ports allemands de la mer du Nord. On creuse le *Dormund-Ems-Kanal* entre la Ruhr et Wilhelmshaven (1892-1899) qu'on imagine même un temps doubler par une infrastructure de grande ampleur vers Hambourg, le canal entre le Rhin, la Weser et l'Elbe (*Hansakanal*). Cet objectif autarcique peut s'appuyer plus simplement sur une tarification ferroviaire très avantageuse vers Hambourg et Brême (*Seehafenausnahmetarife*). Elle ne s'applique au demeurant qu'aux espaces situés dans une zone de concurrence immédiate avec les ports du Delta. Accentuées avec la crise de 1929, de telles mesures reportent sur le Rhin les arrière-pays des ports hanséates. Le dispositif de dumping ferroviaire ne prendra fin qu'après 1954 avec l'adoption de la CECA conduisant le trafic hambourgeois simultanément amputé de son arrière-pays historique à l'Est à stagner durablement autour de 5 Mt. Le rapprochement européen des

<sup>278</sup> Beyer A., Debie J., « Les temporalités frontalières et urbaines du port de Strasbourg. Analyse géohistorique d'une relation fluviale ville-port », 2011, Revue en ligne *Métropoles*, <http://metropoles.revues.org/4494>.

<sup>279</sup> Trinquet A., *Le port autonome de Strasbourg, grand port français sur le Rhin*, Impr. des Dernières Nouvelles de Strasbourg, Strasbourg, 1951, 442 p.

années 1950 et la construction de l'Europe communautaire mettent un terme aux manipulations tarifaires, au plus grand profit des ports du Benelux et particulièrement de Rotterdam.

### Les risques d'une surévaluation du rôle des réseaux de transport dans la construction des territoires nationaux

Même s'il peut trouver des racines dans une histoire antérieure, le développement des transports au XIXe siècle joue un rôle important dans la dynamique des Etats-nation avec leur consolidation ou leur émergence comme territoires unifiés. A sa manière, chaque pays engage un dialogue singulier avec cette nouvelle infrastructure qui reflète les trajectoires politiques et les modalités de son intégration territoriale :

En **France**, les continuités du principe hiérarchique sont particulièrement présentes comme l'ont souligné les nombreux auteurs qui s'appuient volontiers sur le réseau en étoile pour illustrer la continuité de la centralité politique du pays. Dans ce domaine, le ferroviaire n'innove guère. Il ne fait que renforcer une réalité déjà bien établie. Le système est encadré par la puissance tutélaire de l'Etat qui intervient via les grandes compagnies et plus tard via la SNCF. L'histoire se poursuit avec la grande vitesse qui ravive en les accentuant les structures territoriales acquises.

Aux **Pays-Bas**, l'unité repose plus spontanément sur la mise en valeur de la voie d'eau et son puissant système de gestion. Le *Rijkswaterstaat*, institution qui en tire ses origines s'est progressivement attaché aux autres modes pour être aujourd'hui la matrice même de l'aménagement du territoire. Le chemin de fer y a été tardif et a eu du mal à s'imposer dans un pays sans grandes ressources en charbon. Aussi joue-t-il un rôle bien plus effacé dans l'imaginaire national qui mettra en avant l'interface terre/eau comme constitutif de l'espace national. Les Pays-Bas renvoient l'image d'une structuration territoriale à la fois ancienne et unitaire. Ainsi, le clivage entre le nord calviniste et le sud catholique n'a pas eu la même vigueur déstabilisatrice que les différentiels linguistiques de leur voisin méridional.

De création récente (1830), l'**Etat belge** s'est fondé et a assis sa légitimité dans un système ferroviaire naissant. Il lui fallait introduire un coin dans le monopole néerlandais et tirer parti du potentiel de transit dont son puissant voisin l'avait coupé. Il impose un système unitaire avec Anvers comme porte d'entrée du continent et la promotion de Bruxelles dans sa fonction de hub du réseau national et européen. Aujourd'hui les oppositions croissantes entre les deux communautés se lisent dans la gestion de plus en plus autonome des grands réseaux de transport. Le principe de territorialité tend à s'appliquer dans l'aménagement de la voie d'eau où les limites régionales deviennent structurantes. La gestion unifiée de l'aéroport national de Zaventem et des chemins de fer et de leurs gares qui donne une visibilité quotidienne à l'unité belge, commence à se fissurer alors que le principe d'équilibre des financements appliqué parfois de manière trop

mécanique n'est plus appliqué. Déjà, les nouvelles lignes à grande vitesse ont fait l'objet d'interprétations différenciées côté wallon et côté flamand. L'ouverture à la concurrence des services locaux et internationaux exigée par l'UE pourrait accélérer la décomposition d'un des derniers maillons de l'unité nationale. Dans les deux cas, Bruxelles reste encore une fois un élément-clé de gestion du (ou des réseaux), du fait d'une centralité acquise par construction.

L'élément structurant de la gestion **allemande** du système de transport, c'est son rôle dans la manière de surmonter les coupures politiques. Celles héritées de l'éclatement territorial du XIX<sup>e</sup> siècle entre les provinces orientales et occidentales de l'Etat prussien, le nord et le sud de l'espace allemand, mais aussi celui plus récent lié à la Réunification. Il y a bien dans cette approche l'inscription des transports comme élément de suture du territoire national. En Allemagne, l'histoire ferroviaire part d'abord d'un ancrage local, *a contrario* de la France par exemple qui projette le réseau dans un horizon international, puis très national. La prise en considération de l'usage local sera plus tardive. Le mouvement ferroviaire allemand est au contraire ascendant et fonctionne par concrétion. Les approches ont été très différentes selon les Etats, certains laissant l'initiative au marché, d'autres s'appuyant sur le recours à l'investissement public. La territorialisation du réseau a procédé de la concurrence entre Etats pour le développement d'itinéraires. L'imbrication des intérêts a cependant conduit à définir des normes communes pour favoriser les circulations de matériel. En revanche, il faut attendre la proclamation de l'Empire pour qu'un horaire unifié soit adopté, calé sur l'heure de la nouvelle capitale berlinoise. L'exploitation n'est quant à elle unifiée qu'après la Première Guerre mondiale avec la création de la *Reichsbahn* en avril 1920. Conséquence directe de la création de la République de Weimar, la nouvelle structure est d'emblée limitée dans sa souveraineté, car mise en gage pour le versement des réparations aux Etats vainqueurs (Mierzejewski 1999)<sup>280</sup>, (Knittel, 1997)<sup>281</sup>.

En **Suisse**, la question ferroviaire renvoie à un événement fondateur qui est l'affirmation de l'Etat fédéral à la suite du conflit du *Sonderbund*. La limitation du pouvoir des cantons donne véritablement le coup de départ du développement ferroviaire du pays. Plus tard, il offre aussi un motif à l'Etat fédéral de s'affirmer face aux cantons et aux prétentions de ses voisins par sociétés privées interposées. La nationalisation des compagnies privées et le rachat de la société du Tunnel du Gothard ont été les moments forts de cet avènement. L'exemple suisse scelle aussi une autre composante, unique en Europe, celle du principe d'engagement populaire. La votation reste ainsi un élément central de la politique des transports en Suisse. La mise en œuvre des NFLA reconduit avec un siècle de décalage le pacte inaugural que le peuple suisse a passé avec son système ferroviaire. Il y a bien là un engagement réciproque qui explique la singularité du

---

<sup>280</sup> Mierzejewski A. C., *The most Valuable Asset of the Reich. History of the German National Railway*, University of North Carolina Press, 1999.

<sup>281</sup> Knittel H., « Normung und Standardisierung als Ausdruck der Internationalität. Die Fallbeispiele Badische Staatsbahn um 1850 und Deutsche Reichsbahn um 1920 », in Burri M. (et al.), *Die Internationalität der Eisenbahn 1850-1970*, Zürich, 2003, pp. 163 – 190.



lien de la Suisse avec son réseau. Cela implique en retour pour les CFF une loyauté et une transparence des objectifs qui n'a guère d'équivalent en Europe.

L'intérêt porté à l'unité nationale dans la lecture isolée d'un réseau de transport peut néanmoins conduire à une certaine myopie dans l'analyse. Il était donc important de mettre en perspective différentes trajectoires nationales où se noue un véritable lien territorial entre un système sociotechnique et un système de pouvoir spatialisé. Cette interrelation doit néanmoins s'interpréter comme un rapport de coévolution et d'instrumentalisation réciproque. Elle ne se résume pas à un lien de causalité binaire où le chemin de fer et plus généralement le système de transport engendrerait l'Etat national ou à l'inverse l'instrumentaliserait à son seul profit. Au-delà des singularités nationales, il est frappant de voir que les différents Etats européens partagent des logiques spatiales globalement convergentes qui leur donnent un air de famille, tout en renforçant le pavage de l'espace européen par juxtaposition.

L'évidence du cadre d'analyse national pour l'interprétation des la structuration des systèmes de transport mérite cependant d'être relativisée. Il peut être biaisé par le choix une analyse centrée sur un pays. A ce titre, il faut rappeler que les études ferroviaires ont surtout été abordées sous l'angle national avec des monographies de référence dans le domaine, à l'instar de celle de François Caron pour la France, de Michael J. Freeman et Michaël Robbins pour le Royaume-Uni, de Michel Laffut pour la Belgique, de Michèle Merger et d'Albert Schram pour l'Italie ou encore de Ralph Roth et de Rainer Fremdling pour l'Allemagne. Ces approches ont surtout envisagé le chemin de fer en comparaison avec le développement des autres secteurs de l'économie nationale. Le cadre étatique retenu, souvent implicite d'ailleurs, conduit à influencer l'interprétation des faits. Mais il est vrai aussi que le cadre étatique reste déterminant dans la définition des concessions, l'analyse du cadre réglementaire d'exercice de l'activité et dans une très large mesure pour les marchés.

L'effet de mimétisme est ainsi particulièrement marqué dans le cas italien tel que l'analyse Albert Schram (1997)<sup>282</sup>. Il est révélateur du poids des représentations accordées au ferroviaire dans la perception du phénomène d'unification nationale. Au-delà du cas particulier, cette situation nous conduit à nous interroger sur le rôle effectif du transport dans les processus d'intégration des Etats-nations modernes. Cette évidence brandie dans les lectures nationalistes superficielles est ici ébranlée par l'analyse historique. Le discours italien d'unification par le système ferroviaire résulte pour Schram de l'importation par les contemporains du *Risorgimento* d'un modèle interprétatif français que les faits viennent largement démentir. Cette idéologie d'un chemin de fer support de l'unité nationale était d'ailleurs largement répandue chez les contemporains. Malgré les efforts financiers réels de l'Etat unitaire italien, la contribution effective des chemins de fer à la formation de l'économie nationale italienne semble finalement avoir été très modeste, en tout cas sans rapport avec l'usage qui en sera fait dans les discours

---

<sup>282</sup> Schram A., *Railways and the Formation of the Italian State in the Nineteenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge et New-York, 1997, 180 p.

ultérieurs, parfois très éloignées des réalités de terrain, mais conforme à l'image supposée de la norme européenne. A certains égards, cet exemple n'est pas sans rappeler la construction sur le plan économique, le rôle qu'on a pu faire jouer au chemin de fer allemand sur le plan politique, celle d'une fonction intégratrice usurpée.

Or, pour convaincante qu'elle soit, cette lecture abordée du point de vue de l'Etat procède d'une interprétation parfois trop restrictive. Elle rencontre deux écueils aux échelles inférieures et supérieures. En effet, il ne faudrait pas sous-estimer l'existence de discontinuités fortes à l'intérieur même des frontières, entre des réseaux autonomes, sinon concurrents. Dans son travail, Michel Vrac (2001) a montré la difficulté des relations entre les compagnies françaises qui entretenaient des échanges souvent plus aisées avec les entreprises étrangères qu'avec leurs compatriotes. On assistait à de véritables guerres commerciales dans la volonté des compagnies de détourner à leur profit les trafics. L'unité nationale du marché est donc loin d'être l'harmonieux décor de monopoles régionaux. L'analyse est d'autant plus marquée pour l'Allemagne ou la Suisse avant l'affirmation d'un Etat fédéral. Les systèmes ferroviaires ne constitueront que très tardivement des modèles intégrés, sans doute pas avant l'Entre-deux-guerres. Et malgré cela, il a fallu de longues années avant de résorber la diversité des réseaux historiques. Cet élément est souvent minimisé dans les histoires ferroviaires.

D'autre part, les systèmes de transport nationaux sont aussi plus ouverts qu'on ne le dit aux influences extérieures, par certains choix stratégiques de positionnement par rapport aux flux commerciaux continentaux, par l'innovation technique ou par la définition de normes communes. Le choix de tracé des infrastructures ont fait l'objet d'importants débats quant à la portée de la nouvelle technologie. Si les échelles régionale et nationale ont finalement pu l'emporter, l'enjeu continental et la fonction de transit ont infléchi bien des tracés. En France ce fut par exemple le choix de Dijon comme nœud ferroviaire important, permettant de mutualiser en un plus long tronçon commun l'axe venant de Marseille vers la capitale et mais aussi vers le Rhin. Dans une perspective saint-simonienne, on réservait alors le chemin de fer aux parcours de longue distance et dans le prolongement continental des grands ports de commerce (Ribeill, 1990)<sup>283</sup>.

Aussi, pour importante qu'elle ait pu être, la dynamique interne n'est donc pas l'unique moteur de développement d'un système. Initialement, le caractère plus fruste du matériel et les origines communes (souvent anglaises) des fournisseurs et des inspireurs des techniques permettaient d'éviter les effets de coupure ou de les surmonter facilement. Dans la perspective européenne qui est la nôtre, il est aussi pertinent de faire une lecture transnationale des échanges, de la diffusion des techniques, des capitaux qui ont permis de financer au-delà des frontières les réseaux, parfois avec des visées d'influence économique ou diplomatiques appuyées par les Etats, mais aussi dans l'optique plus prosaïque de rendements financiers. Le transport est ainsi de une affaire

---

<sup>283</sup> Ribeill G., « Des saint-simoniens à Léon Lalanne. Projets, thèses et controverses à propos de l'organisation des réseaux ferroviaires », in *Revue d'histoire des chemins de fer*, 2.1990, pp.47-80.

internationale. Les analyses sur les échanges internationaux, tant pour les techniques que les capitaux ont souvent été minimisées et sous-estimées par la recherche. Cette lacune est aujourd'hui en passe d'être comblée par les recherches les plus récentes (Roth, Dinhobi, 2008)<sup>284</sup>.

La lecture que nous avons appliquée aux arrière-pays permet ainsi de réévaluer l'interprétation du caractère prioritairement national du système de transport par le biais de l'interaction concurrentielle entre opérateurs. La concurrence internationale ne remet pas en question l'interprétation nationale mais en pousse les conséquences au-delà des frontières. Il est vrai que les pays et les régions de transit sont plus marqués par les effets de frontières, sans compter bien sûr les phénomènes d'annexion territoriale qui sont susceptibles de mettre en lumière les logiques nationales à l'œuvre. Les politiques de financement des infrastructures à l'étranger et plus tard les ambitions impérialistes des Etats européens ont ainsi très tôt dépassé les frontières nationales sans que cela soit toujours suffisamment pris en compte dans leurs répercussions internes.

La dimension financière des interdépendances dépasse enfin très largement les frontières nationales, contribuant à structurer l'internationalisation des marchés financiers. Cela passe par l'intervention directe des intérêts industriels d'entreprises. Aussi, la compétition entre les Pereire et les Rothschild est-elle transposée de France au-delà des Pyrénées et des Alpes. Certaines compagnies actives dans les trafics internationaux dépendent des capitaux de leurs voisins étrangers, la partie prussienne de la ligne d'Anvers à Cologne était contrôlée par des capitaux publics belges. Le mouvement de capitaux nationaux peut avoir été ainsi attiré par des placements plus attractifs. Les épargnants néerlandais ont placé leurs économies dans les chemins de fer russes et plus encore dans les compagnies américaines au détriment du réseau national, sans parler des investissements britanniques omniprésents. Sans l'apport des capitaux internationaux, le développement des réseaux belges, français et allemands auraient été nettement moins fulgurants. Les logiques économiques et financières ne cessent de croiser les intérêts diplomatiques et stratégiques. A la fin du XIXe siècle, dans le contrôle des espaces périphériques comme dans les transactions concernant le cœur européen du système, les tensions et les conflits militaires n'ont jamais entravé la rémunération du capital étranger investi pour une grande partie dans les systèmes de transport. La haute finance impliquée dans ces investissements semble d'ailleurs avoir utilement joué un rôle modérateur face aux positions souvent plus bellicistes des Etats (Polanyi, 1972)<sup>285</sup>.

---

<sup>284</sup> Roth R., Dinhobl G. (Ed.), *Across the borders. Financing the World's Railways in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Ashgate, 2008, 323 p.

<sup>285</sup> Polanyi K., *La Grande Transformation*, Tel Gallimard, 1972 (1ère édition, 1944), particulièrement chap. 1 « La Paix de cent ans » pp. 37 – 71.

### 3. Les héritages inter- et transnationaux : l'Europe des transports avant les Communautés

*« From the nineteenth century onwards European nation states did develop a set of international regimes, through bilateral and multilateral agreements, and through processes of voluntary standard setting (...). These organizations were not fully controlled by nation states, often involved activities of non-state actors and, even if they were initiated by nation states, began to develop a life of their own. Engineers were prominent actors in these organizations. They often stressed the technical and non-political nature of the issues. »*

Johan Schot, «Building Europe on transnational infrastructures », *Journal of Transport History*, Vol. 28, 2.2007, p. 168.

*« Rappelons-nous ce que disait, en 1945, M. Morgenthau, alors Secrétaire d'Etat au Trésor du Président Roosevelt, à l'issue de la Conférence de Bretton Woods : « On peut organiser internationalement les transports, sans perdre de vue les intérêts nationaux. Ils n'y a pas incompatibilité entre l'honneur de la patrie et une organisation internationale des transports. »*

Edouard Bonnefous, *Discours au Conseil de l'Europe*, août 1950.

Dans l'Europe continentale qui s'industrialise au XIXe siècle, les échanges internationaux s'intensifient et avec eux le souci des acteurs économiques de réduire les effets de rupture aux frontières. La pensée libérale qui se développe conduit ainsi à limiter puis à supprimer les péages traditionnels sur les fleuves. De même, les chemins de fer vont faire l'objet de conférences internationales à la fin XIXe siècle, en vue de définir des normes communes aux réseaux, tant pour le matériel que pour les procédures de circulation. Les « petits pays », comme la Suisse et la Belgique vont prendre des initiatives qui engagent durablement les systèmes techniques dans une véritable diplomatie de réseaux. Les grands conflits européens et mondiaux qui mettent ouvertement en scène les grandes puissances victorieuses ont pu également jouer un rôle d'accélérateur dans l'émergence d'organisations et de nouvelles règles internationales de transport. Dans la recherche d'un nouvel ordre, les institutions créées marquent une volonté de pacification mais dissimulent parfois maladroitement les visées hégémoniques des nations victorieuses à imposer un modèle unificateur, que ce soit autour de la France en 1918 ou des Etats-Unis en 1945. La mise en place d'organisations internationales dans la gestion des transports est ainsi bien antérieure au projet communautaire, bien qu'elle ne distingue encore

qu'imparfaitement le caractère universel des dispositifs et sa dimension proprement européenne. Pouvait-il d'ailleurs en être autrement à l'époque des empires coloniaux et de la domination technologique sans partage des puissances européennes à l'échelle mondiale, tant les deux aspirations semblaient liées ? L'institutionnalisation des rapprochements entre systèmes nationaux est alors marquée par deux aspects constitutifs : une approche modale des questions et le caractère intergouvernemental des engagements pris. L'émergence d'accords multilatéraux attachés à la résolution de problématiques essentiellement techniques et juridiques finit toutefois par éteindre une interprétation politique des dossiers. L'expertise sur laquelle elle repose confère une nouvelle légitimité. Les vainqueurs seront très présents à la fois dans la résolution des questions que posent l'exploitation des systèmes techniques de plus grande ampleur, de même qu'ils occupent des positions-clés dans les organisations internationales naissantes. La présente partie s'attachera à montrer comment entre l'intérêt des Etats et la structuration des premiers organismes internationaux émerge progressivement la pensée d'un espace européen que l'on cherche progressivement à organiser et à planifier. De telles utopies techniques marquent une évolution qui contraste, mais sans les effacer, avec les approches nationales des relations interétatiques.

Cette perspective suppose d'abord de revenir sur les éléments d'un renouvellement historiographique qui permet de porter un regard pleinement transnational sur l'europanisation des systèmes de transport. Les recherches engagées dans des démarches comparatistes et la constitution d'équipes de recherche et de colloques internationaux viennent aujourd'hui étayer l'idée d'une réalité transnationale souvent oubliée ou du moins sous-évaluée. La période elle-même distinguera ensuite trois moments ponctués par les deux conflits mondiaux. Le XIX<sup>e</sup> est ainsi caractérisé par les premiers grands accords internationaux sur l'organisation des transports, d'abord en matière de navigation fluviale, thème que nous aborderons plus en détail avec le cas du Rhin. Mais c'est bien sûr le chemin de fer qui marque de son empreinte la constitution de l'espace européen des transports à travers la progressive imposition d'un temps commun et la définition de normes et de pratiques communes. Science et politique sont alors étroitement mêlées, car les enjeux scientifiques et technologiques sont associés à la question du prestige national. Les luttes qui se jouent alors recourent à des moyens encore pacifiques mais soulignent bien la sourde lutte d'influence entre les Etats les plus puissants, dont la France et l'Allemagne. Elles permettent à des acteurs de moindre envergure politique de jouer un rôle d'intermédiation et de promotion d'accords internationaux dans les transports, à l'image de la place occupée par la Belgique et par la Suisse. L'Entre-deux-guerres marque en revanche le retour d'une politique des transports européens favorable à la domination des puissances alliées. Mais c'est aussi le moment où émergent les premiers plans des réseaux paneuropéens au sein des groupes de travail qu'anime la SDN et où règne un véritable esprit internationaliste. Les tensions internationales croissantes après 1930 viendront dissiper tous ces projets. Sous une forme nouvelle, ces idées seront reprises et réinterprétées après la Seconde guerre mondiale sous l'initiative américaine puis dans le cadre des structures régionales de l'ONU. Le projet de structurer le continent autour de grands projets de transport fera surface. Si la plupart des initiatives ont tourné court, une première expérience

de planification commune et l'existence même de structures permanentes d'échanges et de débats constitue un acquis durable à porter au crédit de cette période de gestation.

### Pour une lecture transnationale de l'Europe des transports

Le cadrage conceptuel et les apports factuels des historiens des techniques quant à la dimension transnationale des grandes infrastructures de transport constituent un apport décisif dans notre analyse. La réflexion sur ce thème a été engagée par un premier groupe de chercheurs européens qui s'était constitué entre 1989 et 1994 autour de Michèle Merger (CNRS, Paris), Albert Carreras (Université Pompeu Fabra, Barcelone), et Andrea Giuntini (Institut Universitaire, Florence). Dans le cadre de la relance de la construction communautaire autour de la Commission Delors, la question de l'intégration par les réseaux de transport occupait une place importante. Elle appelait les historiens à un éclairage critique d'une question qui n'avait jusqu'à pas été formulée aussi clairement en termes politiques ou identitaires. Les recherches alors engagées rappellent opportunément l'histoire longue des réseaux de transport dans une perspective européenne, « *un oubli d'autant plus surprenant que cette filière nous permet de percevoir parfaitement comment, à partir du XIXe siècle, les réponses aux problèmes économiques et techniques ont ouvert la voie à la coopération internationale* » comme le rappelle M. Merger (1995)<sup>286</sup>. Ces travaux ont marqué un tournant indéniable et fécond dans la recherche sur l'histoire des infrastructures en Europe, instituant véritablement ce thème comme objet de recherche. Toutefois, la perspective transnationale posée reste encore très marquée par les approches nationales dont les auteurs ont encore du mal à se dégager et qui réduit trop souvent le caractère international des transports, notamment ferroviaires à un aspect accessoire du développement national (Gugerli, 1997)<sup>287</sup>.

A partir de 1999, s'est constitué un réseau de plus 300 chercheurs européens, essentiellement en histoire des techniques, dans le cadre d'un programme soutenu par la Fondation Européenne pour la Science : *Tensions of Europe*<sup>288</sup>. Leurs recherches permettent d'abord de réaffirmer le lien entre les artefacts techniques et la construction du territoire européen dans ses différentes dimensions, matérielle, institutionnelle et sociétale. Parmi celles-ci, les infrastructures incorporent les différentes composantes de l'action humaine et sociale et deviennent l'objet d'une lecture multidimensionnelle d'autant plus centrale qu'elle est un puissant support du changement socio-économique. Leurs analyses restituées dans une série d'ouvrages en cours de publication<sup>289</sup> cherchent à restituer la complexe coproduction des artefacts que sont les réseaux techniques, les organisations instituées et des systèmes socio-économiques dans la genèse de

<sup>286</sup> Merger M., Carreras A., Giuntini A. (Dir.), *Les réseaux européens XIXe-XXe siècles. Quels enjeux ?*, Ouest Editions, Nantes, 1995, 431 p., p. 14

<sup>287</sup> Gugerli D., « Internationalität der Eisenbahn. Zur analytischen Bedeutung einer handlungsleitenden Fiktion », in Burri M. (et al.), *Die Internationalität der Eisenbahn 1850-1970*, Zürich, 2003, pp. 13-34.

<sup>288</sup> [www.tensionsofeurope.eu](http://www.tensionsofeurope.eu)

<sup>289</sup> Schot J., Scranton P. (Ed.), *Making Europe: Technology and Transformations, 1850-2000. A new European History*, 6-Volumes, Publisher: Palgrave Macmillan. Les différents volumes sont pour partie en cours de publication.

l'Europe contemporaine. Par opposition à une histoire trop centrée sur les conflits et la politique, l'attention est portée sur la matérialité de l'intégration par les échanges de savoirs et la production de systèmes transnationaux. La constitution de communautés techniques, scientifiques et économiques met en avant le rôle et les modalités de diffusion de l'innovation technique et sociale à travers l'espace européen. Dans cette construction englobante, les réseaux et notamment les réseaux de transport occupent une place importante. On retrouve les références aux travaux de Thomas P. Hughes sur les grands systèmes techniques (*Large Technical Systems*) qui se définissent « *as systems of interrelated components of technical and non-technical nature including elements that are often labelled as organizational, institutional, managerial, legal, manipulated and juxtaposed by privileged actors called system (or network builders)* »<sup>290</sup>. Ces visées se rapprochent par ailleurs d'un courant scientifique porté en France dans les années 1980 et 1990 par le LATTS (Laboratoire Techniques territoires sociétés), structure de recherche commune à l'ENPC et l'Université de Marne-la-Vallée où se croisent les regards des différentes sciences sociales sur les objets réticulaires. Cette approche est appliquée de manière privilégiée à l'espace européen, cherchant à montrer comment l'existence de liens physiques transnationaux a dès la première moitié du XXe siècle précédé, accompagné et parfois dépassé les processus officiels d'intégration politique et économique initiés après la Seconde Guerre mondiale (Badenoch & Fickers, 2010)<sup>291</sup> : « *The complex shaping of European societies was recorded in material infrastructures which, because of their obduracy and life span, continued to structure European society building with all its contradictions* »<sup>292</sup>.

Mais l'évidence européenne posée par la matérialité des infrastructures est loin de s'imposer. Et là encore, le projet de la recherche ouvre plus un questionnement qu'il n'apporte d'éléments patents quant à l'intégration effective des territoires. Pour en saisir malgré tout la réalité, les auteurs proposent d'analyser les infrastructures non par ce qu'elles sont, mais ce qu'elles produisent sans toutefois chercher à en quantifier les effets. Cela les conduit à les envisager de manière indirecte dans leur dimension européenne, d'une part comme interfaces médiatrices entre des systèmes nationaux (*point of interaction and translation on material, institutional and discursive levels*) et d'autre part en les appréhendant au travers des événements singuliers qui mettent en jeu leur caractère proprement européen (*eventing European Infrastructures*), comme l'Eurovision par exemple.

Dans de nombreux cas, l'interconnexion des grands réseaux a suscité la mise en place de structures communes à travers des conférences internationales, des collaborations pour l'instauration de normes, d'institutions spécifiques pour en superviser le fonctionnement, voire instaurer une gouvernance commune. Le pouvoir des Etats se maintenait toutefois dans ces structures intergouvernementales. A ce titre, elles s'inspirent des formes classiques de relations

<sup>290</sup> Hughes T., *Network of Power*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1983.

<sup>291</sup> Badenoch A., Fickers A. (Ed.), *Materializing Europe. Transnational Infrastructures and the Project of Europe*, Palgrave Macmillan, 2010, 333 p.

<sup>292</sup> Van der Fleuten E. et Kaijser A., « Networking Europe », in *History and Technology*, Vol. 21, n°1, March 2005, pp.21-48.

diplomatiques appliquées à des grands objets techniques alors qu'au tournant du XXe siècle, la technologie elle-même devenait plus clairement un instrument de puissance politique. Aussi, les conférences internationales demeuraient le lieu de tensions où prédominaient les questions de pouvoir avec souvent pour enjeu le prestige national. Ces institutions n'en demeuraient pas moins des lieux d'un apprentissage commun, de discussions et de partage de pratiques. La réalité de ces réseaux dépasse au demeurant le seul cadre politique pour modeler la dimension culturelle commune aux sociétés nationales qui reconnaissent de ce fait une identité européenne. « *In short, material infrastructures have helped to shape a number of spaces and ways, in which people have moved through, talked about and experienced « Europe »* » (p. 2). Ce n'est là bien sûr qu'une des dimensions de cette projection, le discours et la structuration nationaliste des discours restaient très largement présentes dans cette perspective, même s'ils ne s'opposent pas forcément à la mise en place d'une échelle européenne.

L'un des groupes qui composent l'ensemble *Tension of Europe* a plus particulièrement retenu notre attention, *Transnational Infrastructures and the Rise of Contemporary Europe*<sup>293</sup>, dont le thème porte très explicitement sur les infrastructures de transport en Europe. Il regroupe des chercheurs à l'Université technique d'Eindhoven (Erik van der Fleuten, Johan Schot) et à l'institut royal de technologie de Stockholm (Arne Kaijser). A leur initiative, plusieurs projets de recherche européens ont été menés qui apportent un regard neuf sur la constitution d'un espace européen des transports entre 1850 et 1950<sup>294</sup>. L'originalité de leurs travaux provient de recherches entreprises dans les archives des institutions internationales qui mettent en lumière des réalités encore peu connues de cette catégorie d'acteurs transnationaux. Aussi invoquent-ils une « *dimension cachée de l'intégration européenne* »<sup>295</sup> dans le sens où elle est largement absente de l'analyse des historiens souvent plus attachés à une lecture nationale et très sous-évaluée dans l'histoire européenne contemporaine qui fait la part belle aux institutions communautaires, sans chercher à en retrouver les origines plus lointaines. Si certaines de ces structures sont intergouvernementales, d'autres cherchent justement à s'écarter de l'emprise du politique pour se concentrer sur des questions d'ordre pratique, commercial ou technique. En desserrant le cadre étroit des approches nationales, ces lectures sont à même de mettre au jour les représentations et les premières pratiques. Les structures réalisées et l'institutionnalisation de leur gouvernance ouvrent de fait un nouvel espace de coopération qui rendent envisageables l'unité d'une Europe sur une base d'abord fonctionnelle, puis l'émergence d'un système de valeurs partagées qui a contribué de manière décisive à jeter ensuite les bases de la construction politique de l'Europe contemporaine (Schot, 2011)<sup>296</sup>.

<sup>293</sup> [www.tie-project.nl](http://www.tie-project.nl)

<sup>294</sup> « Transnational Infrastructures and the Rise of Contemporary Europe », Eindhoven University of Technology.

<sup>295</sup> Misa T. J., Schot J., « Inventing Europe: Technology and the Hidden Integration of Europe » in *History and Technology*, Vol. 21, n°1, March 2005, pp.1-19.

<sup>296</sup> Schot J., Buitter H., Anastasiadou I., "The dynamics of transnational railway governance in Europe during the long nineteenth century", in *History and Technology*, 3.2011, pp. 265 – 289. p.282 : « *In the interwar years and in particular in the post-Second World War period, the technocratic internationalist vision of the unifying power of networks and infrastructures became connected to the ideal of European unification (...). The challenge of*



## Le précédent rhénan

En Europe, les grandes voies d'eau ont été les premières à faire l'objet de conventions internationales. Afin de garantir la libre circulation, le XIXe siècle voit se multiplier la mise en place de commissions fluviales internationales, institutions aux pouvoirs parfois étendus, susceptibles d'en garantir techniquement la navigabilité et surtout d'assurer pour l'utilisateur l'impartialité du pouvoir souverain qui s'y exerce. Le Rhin qui est au cœur de l'espace communautaire a été le premier à disposer d'une institution internationale de ce type. Son antériorité inspirera largement les dispositifs ultérieurs tels qu'on les retrouve sur le Danube, la Moselle, l'Oder, l'Elbe, la Meuse ou l'Escaut. Occupant par ailleurs une place importante dans l'imaginaire politique, il mérite qu'on s'attarde plus longuement sur la construction de sa territorialité singulière. Toutefois, bien que les principes de l'usage partagé d'un cours d'eau international se soit progressivement imposés, ils reposent sur un droit conventionnel qui a pu être interprété différemment d'un fleuve à l'autre. Il n'y a donc pas de droit unifié, même en Europe (Thouvenin)<sup>297</sup>.

La singularité du couloir rhénan est de constituer un axe de circulation majeur sur le continent, malgré un fort émiettement territorial. C'est là une caractéristique commune à l'ensemble de son vaste bassin qui s'étend de la Belgique (reliée au Rhin par le canal de la concorde après 1970) et des Pays-Bas jusqu'à la Suisse. Pour les Etats riverains, l'accès à l'artère rhénane va constituer, pendant près de trois siècles, un fort enjeu diplomatique. Les frontières nationales qui se consolident après le XVIIe siècle, cristallisent à leur façon un rapport de force entre les grandes puissances de l'époque. L'équilibre européen va donc en partie se jouer sur les rives du Rhin. Pendant trois siècles, les résolutions territoriales des conflits européens vont conduire à neutraliser politiquement des parties importantes de l'axe rhénan, d'abord ses débouchés méridionaux (passages alpins) et septentrionaux (embouchures du Rhin) à travers l'indépendance, puis la neutralité de la Suisse et les Pays-Bas.

C'est ensuite l'accès au fleuve qui est rendu international en 1815, échappant au contrôle des seuls riverains. Puis, la Belgique et le Luxembourg deviennent à leur tour au XIXe siècle des Etats souverains. Au lendemain des deux guerres mondiales, les diplomates ont été tentés de neutraliser les espaces contestés entre la France et l'Allemagne, mais cette-fois sans succès pour l'Alsace-Lorraine, la Rhénanie, la Ruhr et bien sûr la Sarre. Bien que disputé, et peut-être même du fait de la compétition entre les Etats pour la ressource qu'il représente, l'espace rhénan va s'affirmer comme l'artère centrale des échanges sur le continent. On aboutit donc à ce paradoxe où le durcissement des frontières nationales coïncide avec le renforcement des logiques de transport et le développement des échanges et une neutralisation croissante des territoires

---

*governing larger networks made railway companies think about their spatial reach and created a context in which European ambitions could easily formulated. »*

<sup>297</sup> Thouvenin J.-M., *Droit international général des utilisations des fleuves internationaux*, en ligne Université Paris-Ouest-Nanterre, en ligne, contribution sans date.

concernés. Les guerres et les paix qui se sont succédé ont progressivement forgé et approfondi le droit original du fleuve qui trouve ses fondements idéologiques dans le droit naturel tel qu'a pu l'interpréter la Révolution française. Si le partage territorial issu des conflits a marqué l'ensemble de son bassin, les traités de paix en ont progressivement fixé les usages. Ils ont progressivement donné naissance à une gestion collective du fleuve dont le principe repose, pour chaque Etat, autant dans la garantie de ses droits que le souhait de limiter les prétentions de ses voisins.

À partir du XIII<sup>e</sup> siècle, le Rhin était considéré comme une "route impériale libre", lointain héritage du droit romain qui considérait l'usage des chemins, des ports et des fleuves comme relevant de l'autorité publique éminente. La liberté de circulation existait dans le sens où personne ne pouvait être interdit de circulation, mais il restait à s'acquitter de nombreux péages qui en interrompaient le cours. Ainsi, outre les difficultés naturelles, l'imperfection des techniques dont l'absence de chemins de halage sur les rives, s'ajoutent d'importantes contraintes fiscales. On dénombrait 22 péages en 1200, près du double en 1300 pour atteindre un maximum de 62 à la fin du XIV<sup>e</sup> siècle, nombre ramené à 41 de Huningue à Rotterdam au XVIII<sup>e</sup> siècle (Nordman, 1999)<sup>298</sup>. Pour en contrôler le trafic, les seigneurs locaux barrent le fleuve avec des chaînes. Les sommets qui dominent le Rhin voient s'ériger des châteaux et des repaires de brigands dont les ruines ont plus tard fait l'admiration des touristes romantiques. Le droit de naufrage que se réservent les riverains est tentant et peut pousser à les provoquer. Avec de telles difficultés de circulation, la voie d'eau rhénane perdait son évidence et enregistrait un lent déclin de son activité commerciale à partir du XVI<sup>e</sup> siècle. Cette époque voit se fixer le terminus fluvial à Mayence, les transports s'effectuant ensuite par voie terrestre à moindre coût vers l'Allemagne méridionale.

A cela s'ajoute les modifications des grands itinéraires marchands. Dès avant le basculement atlantique, les flux commerciaux se détournent de la vallée naguère prospère au profit de nouveaux centres que sont Leipzig, Nuremberg, Augsbourg, alors que les Vénitiens contournent le continent par la mer pour atteindre Bruges. Les troubles du XVII<sup>e</sup> siècle vont encore accentuer le phénomène de repli. Comme par le passé, le principe de liberté de navigation qui n'exclut pas les péages ou octrois est mentionné dans les Traités de Munster en 1648, de Ryswick en 1697 ou de Baden en 1714. Le principe même de libre circulation fluviale n'en sera pas respecté comme l'atteste le blocus d'Anvers qui ne prendra fin qu'avec la période révolutionnaire. Mais aucun accord important ne peut intervenir, car chaque Etat, chaque souverain local dont le pouvoir n'avait cessé de se renforcer au fil du temps et de la décomposition politique du Saint Empire étendait ses droits au tronçon du fleuve qui traversait son territoire. La circulation elle-même était très encadrée et reposait sur des privilèges : le droit de naviguer et de transporter des marchandises et des voyageurs était réservé aux corporations locales de bateliers qui se répartissaient le fleuve suivant des secteurs bien déterminés. En contrepartie, ces dernières

---

<sup>298</sup> Nordman D., *Frontières de France. De l'espace au territoire, XVI<sup>e</sup>- XIX<sup>e</sup> siècles*, Gallimard, Bibliothèque des histoires, Paris, 1999, 604 p.

s'engageaient à entretenir le chenal principal contre des droits de cale et de transbordement. Les fameux droits d'étape (*Stapelrecht*) faisaient obligation aux commerçants de présenter leurs marchandises sur les marchés urbains et de les offrir à la vente quelques jours selon des barèmes fixes. Les grandes villes en profitaient (Cologne, Mayence, Strasbourg), mais aussi de plus petites comme Kaub ou Bacharach. Obérée par ces diverses règles, l'artère rhénane autrefois dynamique voyait ainsi s'étioler son activité.

La situation va pourtant rapidement et durablement s'inverser lors de la césure révolutionnaire. Fidèle au principe de droit naturel, les armées françaises avaient établi unilatéralement la liberté de circulation sur le Rhin en 1798 par le traité de Rastatt, selon une disposition qui sera confirmée par la Convention de 1804. Le processus d'internationalisation des fleuves s'affirme d'ailleurs tout au long du XIXe et fait l'objet des premières formes de coopérations internationales organisées entre Etats européens. La liberté de navigation sur le Rhin est exemplaire dans cette perspective, même si elle a été précédée en cela dès 1792 par la proclamation de la liberté de circuler sur la Meuse et l'Escaut, mesures qui ne sont intervenus dans un cadre alors national avec l'annexion française de la Belgique.

La **convention de l'octroi du Rhin de 1804** établit dans le droit les principes de la liberté de navigation sur le Rhin. Devenue pour peu de temps la principale puissance rhénane après la paix de Campo Formio (1797) et confirmée dans sa domination territoriale par la paix de Lunéville (1801), la France contrôle l'ensemble de la rive gauche du Rhin, de la Suisse jusqu'à la Hollande. Elle y applique la Convention nationale du 16 septembre 1792 qui a posé de manière claire le principe d'ouverture des fleuves et des rivières aux riverains, dans ce cas les ressortissants de la République française et ceux de l'électeur de l'Empire germanique. Il est établi que la perception des droits de péage se ferait en commun ainsi que la répartition des charges d'entretien des chemins de halage. Il s'agit là du premier exemple dans l'histoire de la création d'une administration binationale, avec l'établissement d'un droit international qui devance de loin la construction européenne. Pour ce faire est créée à Strasbourg une commission, puis en 1808 un magistrat du Rhin en charge plus spécialement des travaux sur le fleuve (Descombes, 2012)<sup>299</sup>. Il préfigure les structures à venir. En outre, la convention ébauche une première réglementation de la navigation et introduit une relative harmonisation des taxes.

L'Acte final du **Congrès de Vienne** (Art. 108 à 117) confirme cet acquis et l'étend sur les grandes rivières frontalières d'Europe occidentale (le Neckar, le Main, la Moselle, la Meuse et l'Escaut). Il servira de modèle à d'autres cours d'eau, ainsi la convention de l'Elbe (1821). Le texte stipule que "*la navigation sur le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer et réciproquement, sera libre, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne...*". L'objectif explicite est « *d'encourager le commerce* » (Art. 111). Les droits de navigation qui ont pour finalité d'entretenir la navigabilité du cours d'eau sont soigneusement distincts des droits de

---

<sup>299</sup> Descombes R., « Recherches sur le Magistrat du Rhin », *Revue d'Alsace*, 138.2012, pp. 83-112.

douanes. Toute obligation d'étape est supprimée. La neutralité est garantie aux administrations nationales des fleuves et des systèmes juridiques propres se référant à une réglementation spécifique de navigation qui assurent leur autonomie par rapport aux Etats riverains. La création de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin permet enfin « *d'établir un contrôle exact sur l'observation du règlement commun et <de former> une autorité qui puisse servir de moyen de communication entre les Etats riverains sur tout ce qui regarde la navigation.* »

Quinze ans de négociation sont nécessaires pour que le projet de 1815 voie le jour avec la **convention de Mayence (1831)**. Si le droit d'étape est définitivement supprimé, la navigation reste encore l'apanage des seuls Etats riverains, et des formalités douanières et des péages, même limités, demeurent. Les règles communes de police, de sécurité du commerce et de navigation sont précisées. Plus que sur d'autres fleuves, la dynamique de libéralisation se poursuit sur le Rhin avec la **Convention de Mannheim (1868)** qui renforce et institutionnalise la Commission et fonde une véritable gestion internationale. Elle retient la gratuité de circulation sur le fleuve, peut-être moins par principe que pour répondre à la concurrence croissante du chemin de fer. L'accès du fleuve est ouvert aux membres des Etats non riverains sous réserve d'une patente attribuée par ces derniers. Des prescriptions plus strictes sont édictées quant à la navigation et des tribunaux sont créés en cas de litiges qui disposent de pouvoirs très étendus et d'une réelle autonomie par rapport aux souverainetés juridiques des Etats riverains. Ils définissent une réalité supranationale que l'on ne prête généralement qu'aux institutions communautaires. Comme pour la suppression des péages, ce choix semble avoir été retenu plus par pragmatisme que pour des motifs idéologiques (Thiemeyer, Tölle, 2011)<sup>300</sup>.

La revitalisation du Rhin comme axe de transport fluvial ne se résume pas, loin s'en faut, à son internationalisation à laquelle on l'associe bien souvent. Elle s'inscrit aussi dans les relations de rapport de force classiques entre Etats. Le traité de Vienne et la création de la Commission centrale pour la navigation sur le Rhin (CCNR) présentés comme le prolongement de la relance du trafic commercial sur le Rhin portée par la France, n'expliquent qu'imparfaitement son développement ultérieur. Le travail de Hein Klemann et Joep Schenk (2013)<sup>301</sup> met bien en lumière le rôle actif de la Prusse dans le processus d'adaptation du fleuve à l'industrialisation des transports et l'imposition du droit international. Loin de stabiliser la situation antérieure, 1815 marque d'abord le retour de nombreuses droits et taxes, importantes sources fiscales pour les petits Etats rhénans ainsi que les privilèges commerciaux de Cologne et de Mayence. De même, les Pays-Bas ont pu faire prévaloir leur opposition à la libéralisation de la navigation à la fois pour soutenir la place traditionnelle de leurs ports et s'assurer d'importantes rentrées fiscales. Elle maintiendra sa position jusqu'à l'affaiblissement de sa position avec l'indépendance belge.

---

<sup>300</sup> Thiemeyer G., Tölle I., "Supranationalität im 19. Jahrhundert ? Die Beispiele der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt und des Octroivetrages 1804 – 1851 », in *Journal of European Integration History*, Vol. 17 2011, pp. 177 – 196.

<sup>301</sup> Klemann H., Schenk J., « Competition in the Rhine Delta: Waterways, Railways and Ports, 1870 – 1913 », *The Economic History Review*, 3.2013, pp. 826–847.

La Convention de Mayence de 1831 rétablit donc la situation d'avant 1815. Elle impose l'uniformisation et l'allègement des péages, et favorise par là l'introduction de la vapeur sur le Rhin. Mais l'alternative ferroviaire permet désormais aux territoires de la Prusse rhénane de contourner les ports néerlandais par Anvers (1843) puis par Brème (1847). Cette situation de concurrence pousse le gouvernement des Pays-Bas à supprimer toutes les taxes et droits de transit après 1851 et à se rallier au texte de 1815. Mais la seule mesure est insuffisante pour réorienter durablement les trafics. Le chemin de fer offre des coûts un transport très avantageux et plus réguliers, d'autant que les compagnies ferroviaires développent des ententes commerciales et surtaxent fortement le transfert terrestre des envois fluviaux pour préserver le contrôle des trafics sur la longue distance. Ce n'est donc qu'au prix d'importants travaux d'aménagement du lit majeur engagés d'abord par la Prusse à partir de 1851 (*Rheinstrombauverwaltung*) puis par les Pays-Bas (après 1871) que le potentiel fluvial est significativement accru. Les investissements consentis sont considérables de l'ordre de 3,6 M de marks-or par an pour les Etats allemands entre 1831 et 1871 et 6,3 M après cette date (Klemann & Schenk, 2013). Une fois les hauts fonds écartés, le tirant d'eau peut être garanti à 1,5 m de Strasbourg à Mannheim, à 2 m jusqu'à Coblenche, à 2,5 m jusqu'à Cologne et à 3 m au-delà. Durant tout le second XIXe siècle, la pression des Etats allemands a été constante sur les Pays-Bas pour que des travaux d'entretien et de dragage soient entrepris (Klemann, 2013)<sup>302</sup>. Après 1880, les bateliers rhénans vont enfin pouvoir tirer pleinement profit des économies d'échelle qu'offre le transport fluvial assurant par là le formidable essor du port de Rotterdam (Fig. 29). Cette évolution pousse à une relocalisation systématique des sites industriels rhénans sur les rives du fleuve et encourage le développement du système de voies canalisées.

---

<sup>302</sup> Klemann H., "The Central Commission for the Navigation on the Rhine, 1815-1914, Nineteenth century European integration", *ECHR-publications*, 2013-1, 35 p.

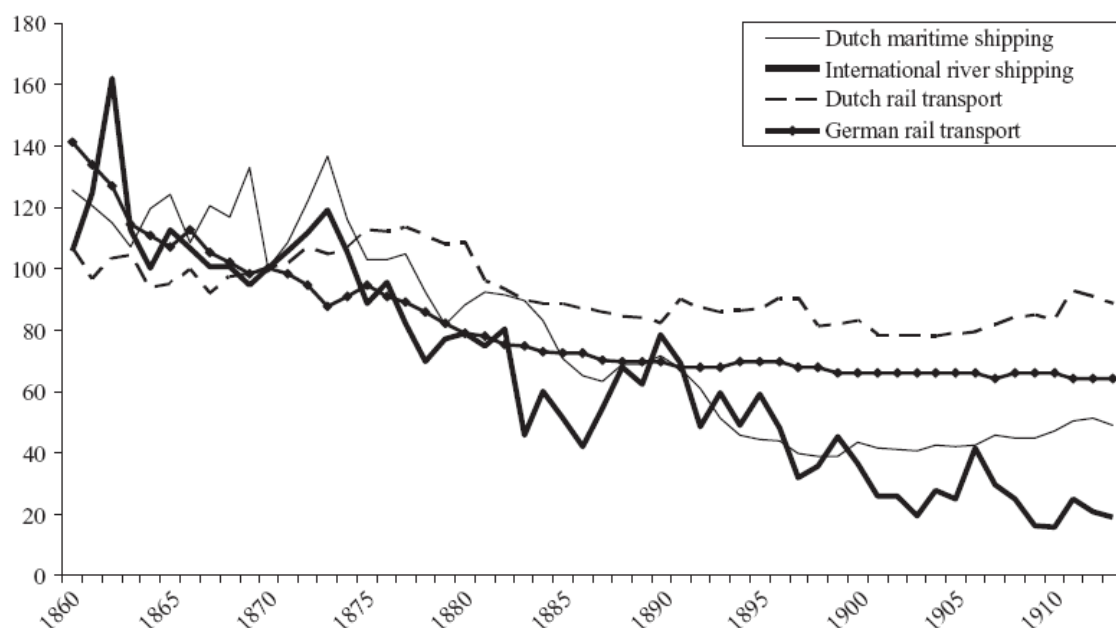


Figure 29. Coûts de transport dans l'espace rhénan 1860- 1913 (1870 = 100) (Klemann & Schenk, 2013)

Le rappel de ces éléments historiques réévalue donc le rôle de la Commission centrale pour la navigation du Rhin et lui confère une place un peu plus modeste que celle qui lui est couramment assignée comme précurseur de la construction européenne. Le rôle moteur de l'aménagement du Rhin revient plus au rapport de force entre les Etats qui sont en mesure d'instrumentaliser les modes de transport à leur profit qu'à la coopération interétatique. A ce titre, il faut rappeler que la libéralisation définitive du fleuve acquise en 1868 avec la Convention de Mannheim est réalisée après Sadowa et l'annexion prussienne des Etats rhénans de Nassau, Hesse-Cassel et de la Ville libre de Francfort. L'amélioration technique de la navigation ressort donc en premier lieu de l'effort prussien tant en termes diplomatiques et par le niveau des investissements consentis pour rendre opératoire le principe de libre circulation sur le fleuve que par la seule signature de 1815. Par ailleurs, l'influence des Etats se joue au sein même de la Commission, comme a pu le montrer Robert Spaulding (2008)<sup>303</sup> qui met en avant le rôle de la Prusse dans sa politique de marginalisation de la France au sein de l'institution dès avant 1870.

Après 1919, le **traité de Versailles** supprime les patentes nationales, établit la liberté de naviguer pour tous les pavillons et fixe le siège de la Commission Centrale à Strasbourg qui s'ouvre aux vainqueurs (Belgique, Italie et Grande-Bretagne) censés appuyer la prépondérance française. Chacun d'entre eux détient deux sièges à parité avec la Suisse et les Pays-Bas. La France en détient alors quatre, soit le même nombre que les Etats allemands désormais regroupés dans la république de Weimar. De son côté, l'institution se voit attribuer une extension de compétences :

<sup>303</sup> Spaulding R. M., "The Octroi-Treaty of 1805 : Origin of Modern Administration on the Rhine", in Maurer C., Astrid Starck-Adler A. (Ed.), *L'espace rhénan, pôle de savoirs*, Presses universitaires de Strasbourg, 2013, 446 p.

- compétences réglementaire avec la délibération et l'adoption de règlements de navigation qui s'imposent aux Etats-membres et à leur législation après intégration dans les droits nationaux ;
- compétences administratives : les comités techniques de coordination peuvent éventuellement imposer l'exécution de travaux d'aménagement ou d'entretien aux Etats riverains ;
- compétences en termes de contentieux : l'établissement d'une fonction juridique d'appel complète les tribunaux de navigation du Rhin de première instance que les Etats ont mis en place après 1868.

En 1945, les USA deviennent un partenaire supplémentaire jusqu'en 1965, alors que l'Italie en est exclue. Un temps écartée, la RFA est réintroduite dans l'institution en 1950. La **Convention de Strasbourg de 1969** modifie le fonctionnement de la commission qui peut depuis 1979 déterminer les conditions dans lesquelles les bateaux des pays tiers non contractants pourront participer au trafic rhénan.

De manière très précoce dans un contexte européen, le travail de la Commission centrale de la navigation du Rhin a porté ses fruits en institutionnalisant un certain nombre d'acquis :

- la liberté de navigation est assurée pour les bâtiments et les équipages de toutes les nations (impliquant l'absence d'entraves d'ordres techniques, fiscal, douanier, professionnel, administratif) ;
- l'égalité de traitement de tous les pavillons ;
- la liberté de transit de toutes les marchandises, avec ou sans entreposage ou transbordement (pas de perceptions fondées sur le seul transport).
- l'obligation pour les Etats d'ouvrir des ports francs et d'entretenir la voie d'eau.

Au sein de la commission centrale, les décisions se prennent à l'unanimité, ce qui vu le caractère technique des mesures adoptées ne pose guère de problème.

Les logiques d'internationalisation du Rhin sont donc bien antérieures à la construction de l'Europe communautaire et constituent un modèle possible de gestion de l'espace commun des transports. Par bien des aspects, les deux structures ne manquent pas de ressemblances. Les principes de liberté d'accès et d'égalité de traitement sont à leur fondement, avec une intégration plus poussée encore dans le cadre rhénan qui dispose notamment d'un droit commun professionnel applicable à tous les salariés actifs sur le fleuve et d'une très large harmonisation technique. Par ailleurs, les deux institutions reposent sur des mécanismes proches d'encadrement normatif fondées sur la limitation consentie de la souveraineté des Etats au profit de règles communes. Un trait les distingue toutefois, puisque en matière de marché intérieur, les décisions se prennent à la majorité qualifiée dans l'UE et que la CCNR reste une instance intergouvernementale avec des prises de décision à l'unanimité sur des questions essentiellement techniques mais qui peuvent avoir des incidences sur l'équilibre des marchés. L'initiative est aussi plus prononcée pour la Commission européenne, là où le Secrétaire général de la CCNR a un rôle institutionnel très limité (gestion des réunions), même si son influence et son

indépendance effective est plus large que ne le laisserait supposer les textes par son caractère permanent et le suivi des travaux (Woehrling, 2008)<sup>304</sup>.

En revanche, les objectifs de ces deux constructions divergent, puisque la CCNR repose sur un seul objectif de prospérité économique, là où l'UE se conçoit aussi comme une union politique. Mais peut-être faut-il ici aussi revenir aux motivations premières de la construction européenne pour rappeler que la CECA qui avait pour objectif de permettre l'accès commun au charbon de la Ruhr, ce qui revenait à neutraliser un avantage relatif allemand en le mutualisant. Comme pour la CCNR, l'institution était sectorielle et technique. On le voit, globalement, les mécanismes à l'œuvre sont dans les deux cas assez proches. Le principe d'une entente *a minima* fondée la prospérité du trafic rhénan va progressivement constituer le régime rhénan, un important corpus de règles unifiant à la fois les normes techniques et sanitaires des bateaux susceptibles de s'y déplacer. Il jette les bases d'un droit professionnel commun à travers les règlements applicables au personnel navigant, hormis le droit social qui reste fondé sur des données nationales. Toutefois, la Convention de Mannheim dont découlent les règles techniques et sociales est avant tout un accord commercial (Carré, 2012 et 2014)<sup>305/306</sup>. Vu son poids relatif dans le transport par voie d'eau dans les pays traversés comme les Pays-Bas, et l'Allemagne, il est clair qu'il en influence directement les pratiques au-delà du Rhin et de son bassin, de même qu'il accueille la diversité des pratiques européenne. Le Rhin n'est pas pour autant un espace international et les règles ne s'appliquent que pour autant qu'elles répondent à la Convention de Mannheim et des textes qui en découlent. Au-delà, s'applique le principe de territorialité propre à chaque pays (Carré, 2014, p.5). Le Rhin n'en constitue pas moins une exception. L'Escaut, la Meuse, bien que fleuves internationaux ne disposent pas de régime de navigation propre du fait de la concurrence entre Belges et Néerlandais (Carré, 2014, p.12)<sup>307</sup>. Avec sa canalisation à grand gabarit en 1956, la Moselle entre Metz et Coblenze a adopté les grandes lignes des textes régissant la navigation rhénane pour les trafics internationaux.

L'histoire de la CCNR contraste cependant avec le discours d'une construction volontariste et intégrative telle qu'elle est portée par l'Union européenne. Par bien des aspects, la navigabilité du Rhin se présente comme la mémoire d'une internationalisation précédente et différente dans ses objectifs du projet communautaire. Curieusement, la parenté possible de la gestion du Rhin n'a jamais été ouvertement revendiquée comme un modèle pour l'UE. Plus profondément, il y a sans doute aussi, comme nous le verrons ultérieurement, les traces d'une concurrence entre les

---

<sup>304</sup> Woehrling J.-M., « L'administration de la Commission centrale pour la navigation du Rhin », in *Revue française d'administration publique*, 126.2008, pp. 345 -348.

<sup>305</sup> Carré S., « La détermination des règles professionnelles et sociales applicables au personnel navigant du bassin rhénan », *Les Cahiers scientifiques du transport*, n°65/2014, pp. 3 – 21.

<sup>306</sup> Carré S., « L'action de la Commission centrale pour la navigation du Rhin en matière sociale : des considérations sociales d'un droit commercial aux considérations commerciales d'un droit social », séminaire Transports et mondes professionnels, IFSTTAR, 5 juin 2014.

<sup>307</sup> Depuis leur création en 1994, les Commissions internationales de l'Escaut et de la Meuse ont pour seul objet la gestion des eaux.



institutions qui ont cherché à défendre leurs prérogatives sur des domaines qui se recouvrent, conduisant à des relations conflictuelles, notamment dans les premières années de la mise en place de la politique commune des transports.

### Les transports dans l'invention d'un temps commun

La délimitation des espaces par les frontières et le contrôle progressif de l'étendue par une accessibilité facilitée par les transports et l'extension des infrastructures qu'ils supposent, laisse de côté une dimension d'ailleurs largement sous-évaluée par les géographes et pourtant étroitement liée à la construction effective et symbolique des territoires, celle du temps, de sa mesure et de son instrumentalisation politique. L'organisation moderne du temps pour reprendre le titre de l'ouvrage de référence de Gerhard (1997)<sup>308</sup>, passe d'abord par sa sécularisation, lorsque les beffrois marquent l'heure civile face aux heures carillonnées des églises. L'innovation technique qui se perfectionne entraîne dans son sillage de profonds effets sociaux sur le mode de production urbain favorisant l'émergence de la productivité et du salariat dans l'occident médiéval. L'horloge est alors le signe de la bonne gestion municipale et sa diffusion touche progressivement toutes les localités, depuis les centres urbains majeurs jusqu'aux bourgs secondaires.

Objet rare et très coûteux au XIV<sup>e</sup> siècle, l'horloge a d'abord été une marque de prestige pour les villes mais aussi pour les pouvoirs princiers et royaux. Le pouvoir politique laïc qui tend à se structurer sur une base territoriale envisage de se servir de cette nouvelle technique pour marquer l'emprise de son pouvoir. Ainsi par exemple, vers 1473, les Sforza cherchent à imposer l'acquisition systématique d'horloges dans le Milanais, de Novare leur lieu de résidence jusqu'aux plus petites bourgades. Il s'agissait de quadriller l'espace avec des installations distantes de moins de cinq kilomètres, de telle sorte qu'on pût toujours se diriger au son d'une cloche et à l'heure du prince. Le projet inédit par son ampleur resta toutefois inachevé car il venait se heurter à un principe de financement fondé sur un découpage territorial traditionnel inapproprié à la nouvelle technique. Comme le note van Rossum, « *certaines localités devaient payer pour les horloges qui n'étaient pas géographiquement les plus proches d'elles, d'autres pour des horloges qu'elles ne pouvaient absolument pas entendre* » (Van Rossum, *ibid.*, p. 159). Élément statique et même lié à la spécificité du lieu par l'indication de l'heure locale vraie, l'heure solaire, la mesure du temps relève d'un nouvel enjeu avec l'avènement et la généralisation du chemin de fer. L'accroissement des vitesses de transport exige désormais une

---

<sup>308</sup> Dohrn van Rossum G., *L'Histoire de l'heure. L'horlogerie et l'organisation moderne du temps*, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1997, 464 p.

coordination temporelle plus étroite entre les éléments du système pour des raisons d'organisation et de sécurisation des circulations. Il vient alors se heurter aux diverses pratiques locales.

Le problème de synchronisation des horloges a trouvé tardivement une réponse avec l'homogénéisation de la mesure du temps et l'établissement d'une heure de référence, d'abord dans les limites spatiales de chaque réseau ferroviaire –référence fondée sur le temps local du siège de la compagnie de chemin de fer–, puis pour les pays dans leurs limites territoriales. Selon Dorn-van Rossum (*ibid.*, p. 364), il n'existait pas moins de soixante et onze *temps* du chemin de fer dans Europe de 1873. Ce qui n'a pas empêché l'année précédente de réunir la première conférence européenne des horaires à Cologne pour déterminer la composition et les horaires des services des trains internationaux. Cette réunion qui regroupait les représentants de l'administration des chemins de fer et des représentants des gouvernements se réunira désormais deux fois par an. Elle prendra le nom de Conférence européenne des horaires ferroviaires en 1891. Après 1897, elle sera suivie par la «Conférence européenne des services directs», qui déterminait en outre le type de véhicules de chaque service direct. La première rencontre entre les délégués de gouvernements européens et les représentants des différentes villes européennes, ont ainsi donné naissance à la première structure ferroviaire internationale dont l'existence se prolonge aujourd'hui à travers l'association « Forum Train Europe ».

Mais comment résoudre le décalage horaire entre réseaux ? Vers 1880 encore, la tour de l'île de Genève arborait trois horloges avec l'heure locale de Genève, l'heure de Berne, la capitale, et l'heure de Paris sur laquelle se fondaient les dessertes ferroviaires du PLM. On en retrouvait un principe comparable dans la plupart des villes de provinces françaises. « *L'heure de train était en avance de 27 minutes sur celle de Brest et en retard de 20 minutes sur celle de Nice* » (Galison, p. 120)<sup>309</sup>. L'émiettement territorial de l'Allemagne posait des difficultés particulières de conversion horaire, multipliant les situations cocasses entre réseaux ferroviaires pourtant étroitement imbriqués. Relier deux villes allemandes à l'époque pouvait ainsi conduire à ajuster chaque fois sa montre de quelques minutes. Ces questions trouvèrent un épilogue en 1891 avec la « réforme du temps » qui imposait l'unification horaire (*Einheitszeit*) au sein du nouveau Reich. Lors des débats parlementaires qui ont précédé le vote, c'est le vieux feld-maréchal von Moltke en personne, père de la stratégie ferroviaire de l'armée allemande et tout auréolé de la victoire de 1870 qui était venu plaider la réforme devant les députés du Reichstag. Définie comme le temps solaire moyen du quinzième degré de longitude à l'est du méridien de Greenwich (soit TU + 1), cette référence sera ensuite adoptée par de nombreux pays voisins et connue sous l'appellation d'heure centre-européenne. L'épineux problème de la régulation centralisée des horloges trouvait aussi une solution technique avec les liaisons télégraphiques qui, accompagnant les rails, permettaient de diffuser une heure de référence fiable. C'était désormais le chemin de fer qui transmettait l'heure de la capitale à l'ensemble du territoire. Le

---

<sup>309</sup> Galison P., *L'empire du temps. Les horloges d'Einstein et les cartes de Poincaré*, Gallimard « Folio Essais », Paris, 2006, 176 p.

principe d'unité nationale était alors fondé sur la mesure d'une heure légale, souvent l'heure vraie de la capitale du pays qui abritait l'observatoire de référence. L'horloge-mère diffusait la référence horaire mais posait de réels problèmes de synchronisation dès lors que l'on cherchait un degré croissant de précision. L'emploi de signaux envoyés par le télégraphe dont le développement avait accompagné celui du chemin de fer s'avérait être un élément décisif dans cette quête. A l'échelle planétaire, la coordination des heures nationales entre elles se heurtait cependant à une double limite. La première, d'origine scientifique, était celle de la mesure précise de la circonférence de la terre et de ses déformations aux pôles. La seconde, plus importante peut-être, était celle du prestige de chaque nation qui entendait se situer sur le méridien origine. Dans son ouvrage, Peter Galison souligne à quel point, les considérations diplomatiques, scientifiques et technologiques sont en fait entremêlées. Les perspectives de ce contexte global, liées autant aux ambitions coloniales et à la concurrence entre institutions publiques jettent un éclairage nouveau sur les intuitions géniales de deux précurseurs de la physique contemporaine, Henri Poincaré et d'Albert Einstein.

Les éléments pragmatiques ont fini par l'emporter, portés par les intérêts des compagnies de transports ferroviaires et de navigation maritime. Utilisé par les marins britanniques pour calculer leur longitude, le temps moyen de Greenwich était alors déjà la référence de fait pour près des trois quarts de la flotte mondiale. De même, le principe de décimalisation de la mesure du temps, envisagée par les scientifiques français viendra se heurter aux principes de réalité, celui d'un usage déjà quasi-universel d'une heure divisée en 60 minutes et 3600 secondes (à l'inverse de celui du poids et des mesures). Toute modification aurait entraîné un coût faramineux de remplacement des instruments. L'unification entreprise au sein des différents réseaux des compagnies ferroviaires se sont ainsi progressivement coordonnées. En 1883, les compagnies nord-américaines (Etats-Unis et Canada) ont été les premières à synchroniser leur offre sur le principe des fuseaux horaires proposé par Sir Sandford Fleming. La décision annonce le système du temps universel qui sera finalement adopté.

La coordination de l'heure suit un principe de territorialisation qui met progressivement en jeu la prévalence de l'Etat et la nécessité de leur articulation pour répondre aux besoins pratiques du perfectionnement des transports. On voit qu'après le contrôle de l'étendue par la carte, l'évolution des techniques introduit une importance croissante des normes dans la compatibilité des systèmes territoriaux. Les modalités d'unification changent partiellement de nature, puisqu'à une unification administrée, on passe à une négociation entre acteurs souverains. Pour le pouvoir politique, cette dimension a pu relever d'un enjeu de prestige national mais renvoie de manière croissante à des intérêts géostratégiques et économiques à mesure que les équipements d'un perfectionnement croissant conduisent à des investissements plus onéreux et à des rigidités croissantes. La définition de normes communes a cependant été un élément central et débattu dans la construction d'un espace international européen d'où les rivalités entre Etats n'ont jamais été absentes.

## Géographie des premières institutions ferroviaires internationales

Dans leurs premières phases de développement, les réseaux de chemin de fer ne franchissent qu'exceptionnellement les frontières. Aussi, le besoin de coordination internationale peut-il se limiter à des arrangements *ad hoc* conclus entre les entreprises privées dans le cadre de la conférence des horaires (1871). Historiquement, la première association internationale a été allemande, l'Association des sociétés ferroviaires allemandes (*Verein Deutscher Eisenbahnverwaltungen*) qui regroupait les principaux réseaux centre-européens. Etablie en 1847, l'association avait engagé une normalisation très poussée, du fait même de l'étroitesse des réseaux associés, à l'exemple du crochet de traction qui permettait après son entrée en vigueur en 1876, de raccorder entre eux les wagons des différents réseaux. Dans l'espace germanique, la tradition de prise de décision à la majorité simple au profit de la standardisation ferroviaire n'a pas connu d'équivalent en France, où les réseaux avaient défendu leurs singularités techniques. Sans doute comme le note Georges Ribeill (1998)<sup>310</sup> car « *la fusion précoce des petites compagnies achevée en 1857 pour aboutir aux six grands réseaux ont atténué la pression normalisatrice qu'a connue l'Allemagne* ».

## Une neutralité active

Les premières interconnexions ferroviaires internationales<sup>311</sup> appellent la mise en place d'institutions de régulation et de concertation entre Etats et opérateurs. Sont ainsi fondés à Berne l'Unité Technique (1882) et l'Office Central des Transports Internationaux qui pérennisent les conférences et congrès interétatiques tenus entre 1870 – 1890. Suivront la création à Bruxelles en 1885 du Congrès International des chemins de fer, forum qui regroupe les seules sociétés d'exploitation ferroviaires, puis la mise en place des institutions routières (ligue Internationale des Associations Touristiques fondée en 1908 à l'initiative du Touring Club néerlandais). On peut noter le rôle moteur des « petits » pays dans ce processus d'internationalisation des transports et leur engagement notable dans la mise en place des institutions spécifiques. Les Etats de l'Europe médiane, notamment la Suisse, la Belgique et dans une moindre mesure les Pays-Bas vont en effet s'avérer être des acteurs majeurs des premières institutions internationales pérennes. Pays de transit et très directement concernés par les échanges économiques internationaux, ils sont aussi soumis aux choix de normalisation de leurs voisins. Leur neutralité politique et leur position géographique centrale, leur permet d'occuper une fonction naturelle d'intermédiation dans les domaines techniques des transports, comme ils ont également pu le faire dans d'autres domaines (la Croix-Rouge à Genève en 1863, la Cour permanente d'arbitrage de la Haye en 1899). Ces différentes activités leur permettent d'attacher aux lieux d'élection des sièges qu'ils accueillent sur leur territoire une part du prestige de leurs institutions.

---

<sup>310</sup> Ribeill G., « variation sur les cultures d'entreprise : le cas des compagnies françaises de chemin de fer », in Merger M. et Barjot D., (Dir.), *Les entreprises et leurs réseaux*. Mélanges en l'honneur de François Caron, Presses de l'université Paris-Sorbonne.

<sup>311</sup> La première interconnexion transfrontalière a lieu en 1843 sur le tronçon reliant Liège à Cologne.

Cette dynamique s'inscrit dans un contexte beaucoup plus large d'internationalisation politique qui contribue au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles à redéfinir le cadre des relations diplomatiques traditionnelles. Les éléments techniques qui doivent être débattus font désormais appel à des scientifiques, ingénieurs et des techniciens dans les différents domaines concernés, de la statistique à la santé, de l'hydrologie aux transports ferroviaires, estompant quelque peu les formes traditionnelles de la diplomatie politique. Les nouvelles expertises demandent des débats plus longs faisant éventuellement appel à des résultats scientifiques qui exigent une documentation importante et en constante évolution. Les formes même de ces procédures émergentes s'inscrivent dans des cadres alors inédits et variés : conférences, congrès, puis créations d'associations et de centres d'études internationales pour gérer une masse documentaire croissante. Les expositions universelles qui se succèdent régulièrement dans le dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle offrent l'opportunité de réunir ces différentes communautés scientifiques en même temps qu'elles offrent au grand public une scène unique pour illustrer les progrès de la technologie. Lorsqu'ils ne sont pas initiés par les Etats, les groupements techniques cherchent un parrainage officiel pour acquérir plus de lustre et faciliter l'organisation matérielle de leurs manifestations dans le cadre de ce qu'il convient encore de caractériser comme un internationalisme gouvernemental. Même si les conceptions westphaliennes de la souveraineté absolue commencent à être débattues autour de l'institut de droit international de Gand fondé en 1873 et des conférences de la paix de La Haye (1899 et 1907) qui voit la mise en place de la cour d'arbitrage international, il faudra attendre la création de la SDN pour que l'expertise technique s'autonomise plus largement d'un cadre national.

Dans ce contexte, Madeleine Herren<sup>312</sup> a montré comment le renouvellement des relations internationales offre l'opportunité à des Etats périphériques dans le concert des nations de jouer un rôle de premier plan, en développant de véritables stratégies de positionnement. Très tôt, la Belgique s'est investie de manière volontaire dans l'accueil de manifestations internationales, cherchant par la suite surtout à fixer les sièges des organisations pérennes puis à les fédérer autour de l'Office central des institutions internationales qui sera fondé à Bruxelles en 1910. L'attitude officielle belge oscille en fait entre une instrumentalisation de la démarche au profit de l'impérialisme d'un petit Etat<sup>313</sup> et le soutien à une véritable politique alternative dans les relations internationales. Par opposition la Suisse se saisit très tardivement de cette opportunité et tranche par là avec l'image ultérieure qu'elle acquerra avec l'accueil de la SDN à Genève. Il faut attendre 1874 pour que l'Etat fédéral helvétique dispose de plus larges pouvoirs constitutionnels lui assurant l'initiative dans ce domaine. Mais contrairement à la Belgique, la Suisse ne sera pas en mesure d'accorder un statut spécifique aux structures internationales implantées sur son territoire. Selon Madeleine Herren, l'ouverture helvétique s'explique moins par la volonté de peser sur la scène internationale que par le souci du gouvernement fédéral de s'affirmer face aux

---

<sup>312</sup> Herren M., *Hintertüren zur Macht. Internationalismus und modernisierungsorientierte Aussenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA 1865 – 1914*, Oldenbourg, München, 2000, 551 p.

<sup>313</sup> Comme le rappelle par exemple l'épisode de la création de l'Etat indépendant du Congo, puis la mobilisation du ministère belge des affaires étrangères autour du droit commercial dans le transport maritime.

cantons. L'expertise qu'offrent les manifestations internationales permet en effet au gouvernement bernois de valider le bien-fondé des normes communes retenues ou de contribuer à l'ouverture et à la modernisation administrative d'un pays toujours tenté par un repli cantonal. Dans les deux pays en tout cas, il faut souligner le dynamisme et l'engagement des membres éminents de la société civile sur le thème de l'internationalisme, qu'ils soient entrepreneurs, universitaires ou scientifiques. La tradition d'interface politique des deux pays, le souci du maintien des grands équilibres politiques dont ont fait preuve leurs élites locales ainsi qu'une grande ouverture linguistique et culturelle sur les espaces voisins ont été autant d'atouts dans ces entreprises.

### La Suisse et l'instauration d'un droit international du transport ferroviaire

En 1875, le Conseil fédéral suisse convie ses voisins pour établir dans un cadre intergouvernemental les responsabilités légales en cas de dommage aux marchandises et au matériel roulant ferroviaire lors de transports internationaux. L'initiative conduit en 1890 à la création à Berne de l'Office central pour les transports internationaux par chemins de fer. A l'instar de l'Union télégraphique internationale à Paris (1868) ou de l'Union postale universelle (1874) établie également à Berne, l'Office Central institutionnalise les résultats des conférences diplomatiques internationales de 1878, 1881 et 1886 (Waldis, 2003)<sup>314</sup>. Elle instaure la CIM (Convention Internationale pour les Marchandises)<sup>315</sup> qui définit le régime des contrats de transport pour le fret et vise plus largement à réduire les obstacles techniques et juridiques en cas de franchissement des frontières. La convention présente un élément décisif de la gestion des transports européens et prend un relief particulier dans la mesure « où elle donne force de loi à des dispositions internationales transcendant les mesures intérieures » (Tissot, 1998)<sup>316</sup>. Les signataires initiaux que sont l'Autriche-Hongrie, la France, l'Empire allemand, l'Italie, le Luxembourg, la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie et la Suisse seront rejoints par le Danemark, la Norvège, la Suède, la Roumanie et la Serbie. Les négociations similaires pour les voyageurs et leurs bagages engagés à partir de 1911 ne purent aboutir qu'en 1924 dans le cadre de l'UIC. Par ailleurs, la définition de normes peut aussi provenir de l'interconnexion physique entre réseaux. Ainsi le percement du tunnel du Saint-Gothard en 1882 a aussi donné lieu à des discussions sur la convergence de normes techniques internationales. Pourtant, malgré des bases solides pour constituer un système ferroviaire européen au-delà de l'interconnexion des systèmes nationaux, la convention de Berne s'est avérée fragile, et la fonction d'arbitrage qu'elle était censée assurée est largement restée lettre morte, faute de recours des compagnies ferroviaires à ses services. La méfiance vis-à-vis de cette institution les poussait à résoudre leurs différends par

---

<sup>314</sup> Waldis A., « Internationale Eisenbahnorganisationen und die Schweiz », in Burri M. (et al.), *Die Internationalität der Eisenbahn 1850-1970*, Zürich, 2003, pp. 245 – 256.

<sup>315</sup> La CIM a été révisée en 1985, dans le cadre de la COTIF (Convention Relative aux Transports International Ferroviaires) toujours en vigueur aujourd'hui après de multiples révisions.

<sup>316</sup> Tissot L., « Naissance d'une Europe ferroviaire : la convention de Berne (1890), in Barjot D., Merger M., (Dir.), *Les entreprises et leurs réseaux, hommes capitaux techniques et pouvoirs XIXe-XXe siècles : mélanges en l'honneur de François Caron*, 1998, pp. 283 – 295.

des moyens plus traditionnels ou plus simplement des arrangements à l'amiable, privant la structure de son autorité d'arbitrage et de la capacité de faire évoluer la jurisprudence vers une plus large convergence des expériences nationales (Tissot, 2003)<sup>317</sup>.

Le contenu des conventions de Berne avait par ailleurs été fortement orienté par les modes de scrutin majoritaire au sein des commissions qui donnaient l'avantage aux réseaux d'Europe centrale déjà largement calés sur les pratiques allemandes. Les textes réglementaires sur la responsabilité du transporteur ferroviaire s'inspireront ainsi assez directement du droit allemand de la concurrence qui, lors de la 4<sup>ème</sup> Conférence en 1890, allait donner naissance à la Convention internationale concernant le transport des marchandises par chemin de fer (CIM) mis en œuvre et suivi par l'OCTI (Office central des transports internationaux) installé à Berne en 1893. La France se retrouve également en minorité dans la définition des unités techniques (écartement des roues et tolérance d'écartement des rails, écartement des tampons et espace de sécurité pour les cheminots entre ces derniers dit « rectangle de Berne »), engagées à la demande de la Suisse. Ces normes plus strictes concernaient le matériel à construire, avec une tolérance pour la circulation des véhicules déjà existants. La France était donc poussée au compromis au sein de l'Unité technique créée en 1886 pour ne pas s'isoler des autres réseaux européens. Elle en gardera à l'endroit de l'Allemagne une rancœur tenace qu'elle pourra faire valoir après la victoire de 1918.

Dans son article sur la question des écartements et des dynamiques de leur adoption, Douglas Puffert (2009)<sup>318</sup> parle d'une norme « *ex ante* » en rappelant que la standardisation de l'écartement des voies s'est largement imposée par le succès technique de Stephenson qui a exporté ses normes et son expertise en même temps que son innovation. Les intérêts commerciaux des réseaux ayant opté pour un écartement différent des 1435 mm a conduit les opérateurs néerlandais, badois, norvégiens et certains exploitants anglais à s'aligner sur les dimensions devenues standard. L'importance relative du trafic international dans ces pays imposait cette transformation. En revanche, plus isolés, les réseaux plus périphériques de la péninsule ibérique et de l'Empire russe ont maintenu le choix d'un écartement divergent. A l'écart de la même pression initiale, ils ont ensuite maintenu leur choix en raison des coûts prohibitifs qu'imposerait le changement.

Le droit commercial prussien dont dérivait le droit suisse, néerlandais autrichien et russe a de son côté d'emblée facilité les rapprochements et l'intégration dans les dispositifs légaux des différents pays.

a facilité l'adoption de règles communes dans les droits nationaux alors que les Français ont pu s'en sentir exclus, d'autant plus que les votes à la majorité des Etats ou des réseaux favorisaient

---

<sup>317</sup> Tissot L. "The internationality of railways. An impossible achievement ?", in Burri M. (et al.), *Die Internationalität der Eisenbahn 1850-1970*, Zürich, 2003, pp. 259 – 272.

<sup>318</sup> Puffert D. J., *Tracks across Continents, Path through History. The economic Dynamics of Standardization in Railway Gauge*, The University of Chicago Press, Chicago, 2009, 360 p.

les normes et usages déjà en vigueur au sein de VDE, l'Union des administrations ferroviaires allemandes élargie aux opérateurs voisins.

Dans un texte adressé au Ministère en 1884, la Compagnie de l'Ouest interprète sans doute de manière excessive les choix techniques par des considérations économiques et politiques : « *On ne peut d'ailleurs méconnaître le but poursuivi par l'Allemagne. Sous une apparence de consultation, ce qu'elle a cherché à faire, c'est une Conférence de réglementation. Alors que le but à poursuivre paraissait être de favoriser le trafic international, elle semble rechercher les moyens non sans doute de le diminuer, mais de le diriger. Il est évident, en effet, que si nos wagons étaient exclus par une règle sanctionnée, les transports de coton en provenance du port du Havre seraient sacrifiés au profit de ceux du port d'Anvers. On ne peut ignorer que depuis 1870, les Allemands ont créé toutes les difficultés possibles aux expéditions du Havre vers l'Allemagne* » (cité par Georges Ribeill 2006) <sup>319</sup>.

Le système de fermeture des wagons internationaux trouva une solution plus aisée avec l'adoption de la fameuse « clé de Berne » ou « clé carrée » qui associe aux deux extrémités d'une équerre, la section à carré creux d'usage en France et celle à carré saillant commune aux réseaux allemand, autrichien, hongrois, italien et suisse (Fig. 30). De même l'établissement entre 1907 et 1913 d'un gabarit international dit *passe-partout* ne semble pas avoir posé de problème majeur. Les questions d'une norme aux attelages automatiques des wagons et le choix d'un système commun de freins continus pour les trains de fret resteront encore sans réponses et aujourd'hui encore l'espace économique européen est le seul grand ensemble qui n'en dispose pas. Les Etats-Unis l'ont mis en place dès 1900, le Japon en 1921, et le réseau soviétique entre 1937 et 1957. Après de longues conciliations techniques à l'UIC puis entre l'Est et l'Ouest (1956 – 75), le projet européen finit par échouer devant le manque d'engagement de la SNCF déjà engagée dans le programme de la grande vitesse et l'effondrement des trafics de fret suite à la crise de 1974 (Elsasser, 1997) <sup>320</sup>. De même, l'électrification n'a pas disposé de référence technologique aussi incontestable permettant d'emblée l'unification. Chaque pays a alors opté pour sa « propre expérience électrique », en adoptant même plusieurs normes s comme dans le cas de la France. Rares sont les cas, comme l'Allemagne et l'Autriche qui ont adopté les normes des chemins de fer helvétiques avec leur 15kV de tension et 16 2/3 Hz de fréquence, ou des pays de l'Europe de l'Est qui ont bénéficié d'un équipement électrique plus tardif et de ce fait uniforme dans le contexte socialiste <sup>321</sup>.

---

<sup>319</sup> Ribeill G., « Histoire de l'interopérabilité des chemins de fer européens ou les heurs et malheurs d'un enjeu majeur », séries d'articles parus dans *Chemins de Fer* à partir du n°495, 2005/6.

<sup>320</sup> Elsasser K., « Die Einführung der automatischen Kupplung erfordert langfristige Planung. Eine Geschichte des Scheiterns der europäischen Bahnen », in Burri M. (et al.), *Die Internationalität der Eisenbahn 1850-1970*, Zürich, 2003, pp. 285 – 292.

<sup>321</sup> Pour une synthèse sur les questions de normes ferroviaires internationales, on se reportera au numéro spécial de la *Revue d'histoire des chemins de fer*, « Normalisation ferroviaire, culture de réseaux. L'Europe des chemins de fer 1878 – 2000, n° 26, printemps 2002.



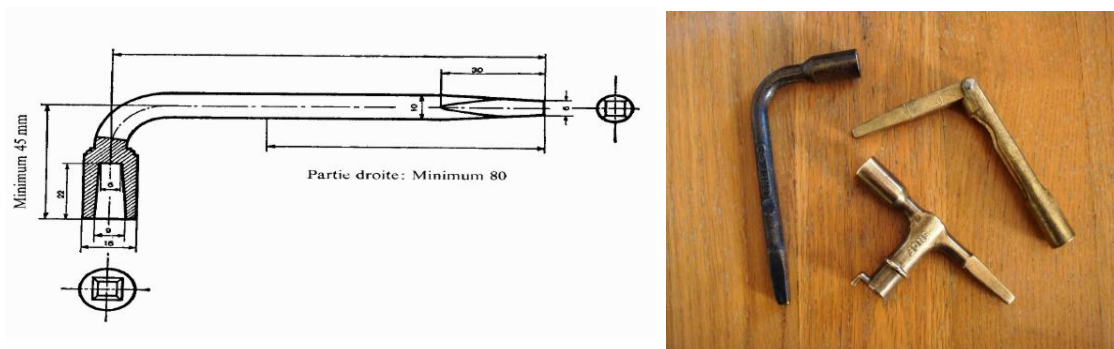


Figure 30. Clés de Berne (source Wikipédia)

### La Belgique, l'autre creuset européen des systèmes transnationaux<sup>322</sup>

A côté de la Suisse, la Belgique se présente comme un autre initiateur actif de structures paneuropéennes de transport. Elle s'appuie sur une situation diplomatique qui lui garantit la neutralité. Pays de transit, la Belgique cherche à faire évoluer les pratiques visant à faciliter le transport international. Enfin, le prestige attaché à cette fonction, permet à ce jeune Etat d'affirmer sa présence sur la scène internationale. Dès 1876 sont définies à Bruxelles les normes techniques et le cadre juridique réglant les conditions de circulation et d'échange du matériel roulant entre réseaux qui se constitue en une Union internationale en 1882. En 1885, l'organisation de congrès ferroviaires internationaux sur une base régulière est lancée à l'initiative de la Belgique. Elle représentera 420 réseaux de 48 pays en 1910 et offrait en dehors du strict cadre gouvernemental une tribune aux débats ferroviaires européens dont les compagnies françaises entendaient bien se servir pour contrebalancer les institutions bernoises. Ces dernières intéressaient avant tout les Etats prescripteurs de normes tandis que les congrès concernaient en principe les ententes entre sociétés ferroviaires mais s'attachaient plus spécifiquement aux débats techniques du matériel roulant comme l'attelage automatique. Il n'en demeurerait pas moins que les représentants des gouvernements nationaux étaient conviés à prendre part aux réunions. Les congrès s'appuyèrent sur l'AICCF (Association internationale du Congrès des Chemins de fer) pour établir un siège permanent à Bruxelles. Les réseaux allemands ne s'y investirent qu'assez tardivement, mais avec l'intention progressive d'y prendre toute leur place, lors notamment de l'organisation du Congrès international qui aurait dû avoir lieu à Berlin en 1915, mais dont la Grande guerre empêcha la tenue. Les délibérations d'ordre technique et scientifique de l'AICCF restent toutefois indicatives et demeurent de fait moins influents que les institutions intergouvernementales basées à Berne que sont l'Office central des transports Internationaux et l'Unité Technique.

<sup>322</sup> Van der Hertten B., Verhoest P., "La contribution belge à la création des réseaux internationaux de communication du XIXe siècle", in Merger M., Carreras A., Giuntini A., *op.cit.*, pp. 33 – 47.

En dehors du rail, et toujours en 1885, la Belgique accueille le premier Congrès international de navigation intérieure à l'initiative de particuliers et d'associations qui ont reçu un accueil favorable auprès du Ministre des Travaux Publics de l'époque, le baron de Moreau d'Andoy qui en assurera la présidence d'honneur (AIPCN, 1985)<sup>323</sup>. Très orientée vers l'échange technique, cette structure existe toujours et dispose d'un siège à Bruxelles. A vocation désormais mondiale, elle assure des congrès annuels en publie les actes et diffuse des rapports techniques. Toutefois, comme le note Dienel (2009)<sup>324</sup>, les premières organisations internationales souffrent de limites certaines. Peu dotées en budget et en personnel, les organisations internationales restent faibles par rapport aux puissantes sociétés ferroviaires et aux Etats. Si elles sont en mesure d'organiser des offres européennes de transport, elles n'ont en aucun cas la capacité ou le poids politique suffisant pour impulser un débat sur une idée de réseau coordonné. Elles restent plus une chambre d'enregistrement.

On peut aussi souligner l'absence de société européenne (à l'exception remarquable) de la compagnie Internationale des Wagons-Lits (CIWL)<sup>325</sup>. Son histoire est bien connue. Elle est fondée par le belge Georges Nagelmakers à son retour des Etats-Unis où il a été frappé par l'offre qu'y avait déployée Georges Pulman, aussi bien par l'offre d'une restauration à bord, la mise à disposition des confortables voitures-salons que des *sleeper-cars*, autant de prestations qu'il va transposer avec succès en Europe. Dès 1873, Georges Nagelmakers est autorisé par différentes sociétés ferroviaires à incorporer ses voitures à leurs trains de nuit. Après 1876, la CIWL exploite ses propres trains sur des distances toujours plus longues, de Paris à Vienne (1882), puis jusqu'à Constantinople (1883), le fameux Orient-Express et enfin jusqu'à Vladivostok (1898) (Fig.31). Les repas pris à bord des trains et la montée des douaniers lors des escales principales (solution reprise plus tard par les TEE) fluidifient les circulations et réduisent de 30 heures le voyage entre Paris et les rives du Bosphore. Les frontières n'en restent pas moins présentes sur un mode quelque peu cocasse, car comme le note un journaliste de l'époque, le chef de train est tenu de revêtir le costume officiel de chaque réseau qu'il emprunte (Carrière, 2013)<sup>326</sup>. Outre les voyageurs, le train charge aussi la poste, opération indispensable dans l'équilibre des comptes. La compagnie a bénéficié du monopole ferroviaire des voitures de grand luxe jusqu'à ce que les puissances centrales créent en 1916 leur propre service haut de gamme à partir du parc réquisitionné de l'entreprise belge, la *Mitropa Gesellschaft*. La CIWL ne parvint pas, malgré de longs procès, à reconstituer sa position dominante après la Première guerre mondiale.

<sup>323</sup> AIPCN, *Centenaire de l'Association Internationale Permanente des Congrès de Navigation/Centenary of the Permanent International Association of Navigation Congresses, 1885-1985*, Bruxelles, 969 p.

<sup>324</sup> Dienel L., "Die Eisenbahn und der europäische Möglichkeitsraum, 1870-1970" in Roth R., Schlögel K. (dir.), *Neue Wege in ein neues Europa, Geschichte und Verkehr im 20. Jahrhundert*, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2009, pp. 105-124.

<sup>325</sup> Pour plus d'éléments, on se reportera à Guizol A., *Développement spatial et constitution d'un réseau multinational : le cas de la compagnie internationale des wagons-lits*, thèse de géographie, Université Panthéon Sorbonne, sous la direction de Georges Cazes, 1995, 3 volumes

<sup>326</sup> Carrière B., « Il y a 130 ans naissait l'Orient-Express, trait d'union entre l'Europe et l'Asie », in *Les rail de l'histoire*, n°5, nov. 2013, pp. 13 – 29.



Figure 31. Le réseau européen de la CIWL dans les années 1880 (Source CIWL et des Grands express européens/Gallica – Bibliothèque nationale de France).

S'ils ne s'appliquent qu'aux trafics internationaux, les accords internationaux sont perçus comme influençant potentiellement l'ensemble des circulations. Dans cette perspective, il ne faudrait pas oublier les intérêts des réseaux pour le trafic de transit notamment au départ des ports maritimes. On est très loin de l'idée d'une européanisation iréniste. L'éloignement temporel de leur genèse a gommé les aspérités sur lesquelles il convient de revenir si l'on veut comprendre les dynamiques réellement à l'œuvre. A l'inverse, il ne faudrait pas grossir les antagonismes réels qui se traduisent dans les faits par des oppositions feutrées et le jeu d'alliances et d'influence, dans lequel la France accuse un certain retard. Les débats et certains choix ont pu être influencés par le poids des rivalités nationales qui émaillent les débats sur les accords internationaux, notamment dans la rivalité franco-allemande. Les Britanniques restent en retrait des discussions, peu concernés par les échanges continentaux du fait de leur position insulaire. Ils ne s'associeront activement aux négociations qu'après 1918.

### La domination internationale de la France victorieuse en 1918

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, la France tient sa revanche sur l'Allemagne. Elle entend tirer parti de son avantage politique pour assurer sa prééminence dans les institutions régulant le transport international. Elle peut compter sur le soutien des nouveaux pays d'Europe centrale dont elle a promu l'indépendance politique. L'AICCF est ainsi reconstituée mais réservée aux pays de l'Entente et aux pays neutres. Elle est ouverte à d'autres adhérents par cooptation, confortant la prépondérance de la France et de ses alliés, belges notamment.

L'Allemagne vaincue est temporairement exclue des instances internationales auxquelles elle peut de nouveau participer progressivement à partir de 1924 (Dienel 2009)<sup>327</sup>.

Les institutions internationales deviennent des trophées et des instruments de pouvoir et d'influence. Ainsi le Traité de Versailles fixe à Strasbourg le siège de la Commission centrale de navigation sur le Rhin qui est installée dans le Palais du Rhin, ancienne résidence des empereurs allemands au centre de la capitale alsacienne. Fer de lance de cette nouvelle politique française, l'UCI (Union Internationale des Chemins de Fer) est créée à Paris en 1922. Le choix du siège est très révélateur de la mentalité qui anime ses promoteurs. Association de droit français, l'UIC est « *forgée pour asseoir un nouveau leadership français* » selon l'expression de Georges Ribeill avec des statuts lui permettant de « *prétendre s'approprier la vocation normative dévolue à l'Unité technique de Berne* », ce qui sera le cas dès 1923 avec l'établissement des fiches techniques intégrées au code UIC toujours en vigueur aujourd'hui. Bien que très marquée politiquement à ses débuts, l'UIC regroupe officiellement les seules administrations ferroviaires, sans intervention des diplomates et des gouvernements. Elle réunit à ses débuts les réseaux européens, grossis de quelques réseaux asiatiques et nord-africains. L'unanimité en vigueur à Berne est remplacée par un scrutin majoritaire des 4/5èmes des voix. La décision reste cependant subordonnée à l'approbation des gouvernements nationaux. Cette nouvelle structure internationale a pour ambition de coordonner les structures et les accords internationaux déjà existants : l'AICCF (Bruxelles), le Comité international des transports (CIT), l'Union internationale pour l'émission des billets à coupons combinés (Bruxelles 1921), le RIV (*Regolamento Internazionale dei Veicoli*), du Régime International pour l'emploi réciproque des wagons, 1922), le RIC (*Regolamento Internazionale Carrozze* - Règlement international pour l'emploi réciproque des voitures ferroviaires de 1924), la conférence européenne des horaires de 1872 et enfin les structures temporaires issues de l'éclatement des chemins de fer austro-hongrois.

La révision de la convention internationale de Berne est préparée par deux conférences interalliées. Engagée en 1923 sur les marchandises, la révision laisse les coudées franches aux représentants français et permet de rééquilibrer les clauses de responsabilité dans un sens plus en accord avec les principes du droit commercial français. L'année suivante, une convention similaire est établie pour les voyageurs. Le Conseil fédéral Suisse transférera la responsabilité des études de l'Unité Technique à l'UIC en 1931 qu'elle jugeait plus apte à cette fonction de recherche. Le chapitre VII du traité de Versailles est entièrement consacré aux questions de communication et de transit. Il garantit aux pays enclavés un accès privilégié à des ports maritimes, assure par l'internationalisation du canal de Kiel le libre accès à la Baltique et impose à la Reichsbahn l'alignement de la tarification du transit international sur l'offre domestique. L'article 370 du Traité retient de manière unilatérale la technologie américaine Westinghouse pour le système de frein continu en Europe. Le choix des Alliés est d'ailleurs une conséquence

---

<sup>327</sup> Dienel L., *op. cit. supra*.

indirecte du conflit mondial durant lequel les troupes américaines avaient laissé sur le territoire français 38 000 wagons équipés de ce système pour le transport de leurs troupes (Ribeill 2005, *op.cit.*). Faute de moyens financiers et se heurtant aux instances dirigeantes allemandes, cette mesure vexatoire restera inappliquée. L'essentiel du parc de la nouvelle *Reichsbahn* est en effet équipé d'un système Kunze-Knorr, standard depuis 1910 et qui s'imposera aussi dans les pays voisins (Autriche, Hongrie, Danemark, Pays-Bas, Suède), concurrent direct du modèle d'Outre-Atlantique retenu par la France, la Belgique, le Luxembourg.

De même, la question de l'alimentation électrique, débattue aux congrès AICCF de Londres (1905) et de Rome (1922) reste ouverte. La liberté de choix est retenue. Le rapport final note à ce sujet dans sa deuxième résolution : « *Le Congrès est d'accord sur l'inutilité de la standardisation de la nature du courant dans le fil de contact, vu la facilité de changement de locomotives aux frontières des différents pays* » (Bulletin AICCF, 1922 p. 363 cité par Ribeill, 2005). L'électrification a suscité l'appréhension des militaires qui y voyaient une source de fragilité du système de transport. Aussi le retard de l'électrification du Nord et de l'Est de la France est à chercher autant dans l'abondance relative de ressources en charbon que dans des considérations stratégiques. L'absence d'interconnexion précoce repoussait la question de la compatibilité des systèmes de tension. Par la suite, le choix d'une électrification différente de part et d'autre de la frontière franco-allemande a apaisé des craintes de l'Etat-major<sup>328</sup>. Comme pour le système de frein, l'UIC ne pourra qu'entériner l'absence de consensus technique.

La France victorieuse de 1918 vise aussi à marginaliser méthodiquement les réseaux des empires vaincus (Anastasiadou, 2011)<sup>329</sup>. Deux grands axes ferroviaires devaient conforter sa nouvelle position géopolitique, celui qui lie Paris à ses colonies africaines jusqu'à Dakar via la péninsule ibérique et l'axe Suisse-Océan qui devait se prolonger le long du 45ème parallèle (la « barrière antigermanique ») et assurer à la France et à sa façade atlantique un lien stratégique avec tous les pays issus de l'éclatement de l'empire austro-hongrois. Les liens ferroviaires devaient assurer l'intensification des échanges commerciaux et garantir le nouveau système politique européen. Sa réalisation ne vit finalement pas le jour, même si provisoirement des services ont été assurés le long de cet axe sur des voies existantes. La mise en place d'une convention pour l'exploitation du Simplon-Orient Express passant par la Suisse, l'Italie et la Yougoslavie est un autre exemple de la volonté de marginalisation des Etats germaniques. Les réseaux invités à s'associer à l'entreprise s'engagent alors solennellement à ne pas soutenir de services concurrents, ravalant la desserte de l'Allemagne et de l'Autriche à de simples lignes adjacentes (Fig. 32). Ces représailles à l'encontre de « l'ennemi héréditaire » marquent bien le détournement au profit des vainqueurs des services et des institutions internationales. Au-delà des simples considérations de tracés en Europe, il faut aussi lire par là le souci de garantir le lien qui unit les Métropoles anglaises et françaises à leurs empires coloniaux.

---

<sup>328</sup> Grenet R., *L'électrification des réseaux des chemins de fer français*, Les Presses modernes, 1926, pp. 89-90.

<sup>329</sup> Anastasiadou I., *Constructing Iron Europe. Transnationalism and Railways in the Interbellum*, Amsterdam University Press, 2011, 221 p.



La politique européenne de l'Entre-deux guerres a été riche en projets d'unions douanières rapprochant les pays issus de la monarchie austro-hongroise, l'Allemagne de Weimar<sup>330</sup>, de l'Europe centrale ou des Ententes portées par la France. Resterait à voir comment ces rapprochements commerciaux ont pu se traduire dans la politique des transports et des raccordements entre infrastructure. Une synthèse sur le sujet manque encore pour compléter le paysage européen de la période.



Figure 32. Les services du Simplon-Orient-Express 1930-31 (source CIWL/Wikipedia)

Nouveau venu, le transport aérien est encadré par la convention de Paris (1919) qui cherche à établir les règles communes de la navigation aérienne internationale. La réflexion avait été engagée en 1910 dans un cadre diplomatique multilatéral porté par la France. Elle retient notamment le principe de souveraineté de l'espace aérien avec un droit de survol inoffensif et précise les règles et les normes communes du pilotage. Intégré dans la conférence de la paix de

<sup>330</sup> Elvert J., *Mitteleuropa ! Deutsche Pläne zur europäischen Neuordnung (1918-1945)*, Historische Mitteilungen der Ranke-Gesellschaft, Beiheft 35, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1999.

1919, le texte semble souffrir de nombreuses insuffisances et ne sera pas ratifié par de nombreux Etats dont les Etats-Unis, laissant peu de légitimité la Commission internationale de navigation aérienne (CINA), organisme permanent établi à Paris. Il faudra ainsi attendre l'issue du second conflit mondial pour qu'une structure internationale soit définie lors de la Conférence de Chicago de 1944 (OACI, 2004)<sup>331</sup>. Sur le modèle du fret ferroviaire, la convention de Varsovie de 1929 se borne à établir les responsabilités des parties prenantes.

## L'œuvre paneuropéenne de la Société des Nations

Face à une Realpolitik solidement ancrée en Europe, la Société des nations ouvre une autre voie aux infrastructures de transport, non plus comme une arme stratégique entre nations rivales, mais comme instrument de rapprochement et de pacification entre les peuples du vieux continent. Pour la première fois dans l'histoire européenne, des administrateurs indépendants des pouvoirs étatiques vont réfléchir à d'ambitieux plans d'interconnexion pour relier entre eux les espaces européens. Les projets qui étaient utopistes par leur ampleur ont ouvert la voie aux travaux de l'ONU après 1945 et que les équipes alors constituées ont été un remarquable vivier où un personnel qualifié a fait l'apprentissage de la collaboration transnationale. Parmi les plus représentatifs d'entre eux, il convient de citer Jean Monnet. Les travaux universitaires engagés dans le cadre du groupe de recherche *Transnational Infrastructures of Europe* et portés par l'université technique d'Eindhoven permettent désormais d'avoir une vision plus précise des projets qui ont été développés par ces instances, notamment à travers deux thèses qui ont servi de fil directeur à notre réflexion, celle de Frank Shipper pour la route (2008)<sup>332</sup> d'Irène Anastasiadou pour le chemin de fer (2011)<sup>333</sup>.

Les grands projets ferroviaires de la SDN lancés lors de la conférence de Porto Rosa en 1921 voyaient dans les réseaux ferroviaires paneuropéens un moyen décisif de consolider les solidarités européennes. Mais pour ce mode de transport, l'essentiel des accords internationaux étaient désormais traités au sein de l'UIC dont nous avons pu voir la portée. Aussi, l'empreinte des travaux de la SDN aura été plus innovante et structurante pour les projets routiers, même si là encore, aucune réalisation effective n'est sortie des travaux et des schémas préparatoires. En réalité, l'histoire européenne de la route démarre plus tôt. Elle s'était esquissée avant 1914 sous deux formes, celle des courses automobiles qui reliaient les métropoles internationales, portée par l'engouement des foules et des constructeurs automobiles dont l'épreuve constituait une vitrine de premier ordre pour leurs modèles et celle du grand tourisme européen. Selon un modèle très répandu dans la bonne société, les clubs d'automobilistes reprenant dans les

---

<sup>331</sup> OACI, *Manuel de la réglementation du transport international*, 2<sup>ème</sup> éd., 2004, 235 p.

<sup>332</sup> Pour la route : Schipper F., *Driving Europe. Building Europe on roads in the twentieth century*, Aksant, Amsterdam, 2008, 318 p. pour le chemin de fer,

<sup>333</sup> Anastasiadou I., *Constructing Iron Europe. Transnationalism and Railways in the Interbellum*, Amsterdam University Press, 2011, 221 p.

différents pays le modèle anglais des *Touring and automobile clubs*, éditant cartes et itinéraires touristiques. Rapidement s'est posée la question du franchissement des frontières, notamment des droits de douane, car les véhicules alors de grande valeur étaient assimilés à des marchandises de luxe susceptibles de transactions lucratives.

Un système d'accords bilatéraux et l'introduction du carnet de transit qui permettait de justifier le retour du véhicule dans son pays d'origine vint en faciliter l'usage. Le développement des échanges routiers encore exceptionnel avant la Première Guerre mondiale, connaît un rapide essor qui conduit à l'instauration d'une commission technique dédiée de la SDN, le comité du trafic routier, principe de segmentation sur une base technique dotée d'une relative autonomie de décision, qui n'est pas sans rappeler le choix ultérieur de la méthode Monnet pour la construction européenne. Un des enjeux est l'harmonisation des règlements de circulation, notamment les panneaux de signalisation qui seront définis entre 1931 et 1937 (Schipper, 2008, p.152). Parallèlement, divers plans sont proposés qui prolongent les idées paneuropéennes, solidaires et pacifistes. La structure est portée par Albert Thomas, radical socialiste et ancien ministre de l'armement français en 1917 s'est reconverti dans cet œuvre pacificatrice. Devenu directeur du Bureau International du Travail, il fonde en 1931 à Genève le Bureau puis Office International des Autoroutes, rassemblant des ingénieurs de toute l'Europe, en vue d'établir un plan continental cohérent d'infrastructures (Fig. 33). En 1931 se tient à Genève le premier congrès international des autoroutes. Différentes évaluations sont menées pour préciser le coût de réalisation du réseau et la création d'emplois dans une période durement touchée par la rapide montée du chômage. Parmi les divers projets, deux ressortent plus particulièrement, celui défendu par l'économiste français Francis Delaisi d'un réseau routier capillaire à mettre en œuvre pour assurer le développement agricole de l'Europe Orientale sur un modèle américain, et celui d'un réseau de transit continental porté par les différents pays. Sur la base du volontariat, chaque pays transmet alors des plans qui conduisent à dessiner les premiers schémas autoroutiers européens à partir des réseaux programmés ou déjà existants. La coopération portée par la SDN et les projets d'infrastructure qu'elle véhicule se heurtera après 1933 à la montée des tensions internationales qui aboutira à la Seconde guerre mondiale. L'ironie veut que la période qui lui succède corresponde au moment précis où les réseaux autoroutiers longtemps débattus entrent dans une phase de réalisation active, comme pour donner raison aux détracteurs de l'organisation genevoise, accusée d'en rester à l'ordre du discours.





Figure 33. Le réseau routier européen adopté lors du 2<sup>ème</sup> congrès en 1932. Source « la question des autoroutes » in l'Illustration, n°4727/1933, cité par F. Schipper (2008) p. 109.

## Les projets continentaux nazis

La grande échelle de planification assure une continuité référentielle avec l'Entre-deux guerres. Mais elle trouve son expression dans un environnement radicalement modifié et soumis à l'autorité arbitraire d'une dictature qui va étendre sa domination sur l'Europe. Vainqueur, l'Allemagne nazie va ainsi chercher à inscrire dans les infrastructures le système territorial qu'elle a militairement imposé (Koenigs, 1943)<sup>334</sup> (Liepgens, 1985)<sup>335</sup>. Au service du nouveau Reich, la planification concerne à la fois le réseau autoroutier (Schütz et Gruber, 1996) qui joue un rôle important dans les représentations nazies, symbolisant le progrès et l'unité sociale de la nation allemande. Dans l'ordre hiérarchique qui est envisagé, des prolongements sont envisagés vers les capitales des Etats vassaux<sup>336</sup>. Parallèlement, un projet ferroviaire transcontinental assez irréaliste est soutenu par Hitler (Fig. 34). D'un écartement large de trois mètres, le nouveau chemin de fer doit être susceptible d'accueillir des convois particulièrement capacitaires pour

<sup>334</sup> Koenigs G., « Europäische Verkehrsfragen, in Jecht et al, *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, Berlin, Max Paschke, 1943, pp. 140-161.

<sup>335</sup> Liepgens, W. (Ed.), *Documents on the History of European Integration*, Vol. 1 : Continental Plans for European Union 1939-1945, Part 1 : Michael Salewski : National Socialist Ideas on Europe, Berlin 1985, pp. 37-178

<sup>336</sup> Schütz E. et Gruber E., *Mythos Reichsautobahn. Bau und Inszenierung des « Strassen des Führers » 1933 – 1941*, Ch Links, Berlin, 1996, 179 p.

permettre de vaincre l'immensité du nouveau Reich (Joachimsthaler, 1985)<sup>337</sup>. Les dimensions hors de proportion s'inscrivaient pleinement dans la monumentalité des aménagements souhaités par le Führer. Enfin, un troisième type de réalisation était projeté, l'interconnexion des bassins hydrographiques d'Europe centrale dont la réalisation a même été entamée pour un canal qui devait relier le Danube à l'Elbe et à l'Oder (Janáč Jiří, 2012)<sup>338</sup>. Les aménageurs nazis reprennent ici à leur compte des plans réalisés au début du XXe siècle dans le cadre de l'empire austro-hongrois. D'abord écarté, le projet d'aménagement intéresse à partir de la fin des années 1950 le pouvoir socialiste tchécoslovaque, en l'intégrant dans un vaste schéma reliant entre eux les Etats du Comecon. Le déclin de la voie d'eau et la crise du système conduira à son abandon dès la fin des années 1960. Aujourd'hui, l'idée a refait surface dans le cadre européen, ultime avatar d'une histoire mouvementée qui a pourtant peu de chance de se réaliser. Si les trois projets nazis mettent en avant de manière exacerbée la démesure et l'ambition de domination absolue d'une structure impériale, on peut aussi repérer, en filigrane il est vrai, des éléments de permanence, la référence à la grande échelle de la planification, le discours sur les transformations prométhéennes par la technique et jusqu'à la référence européenne.

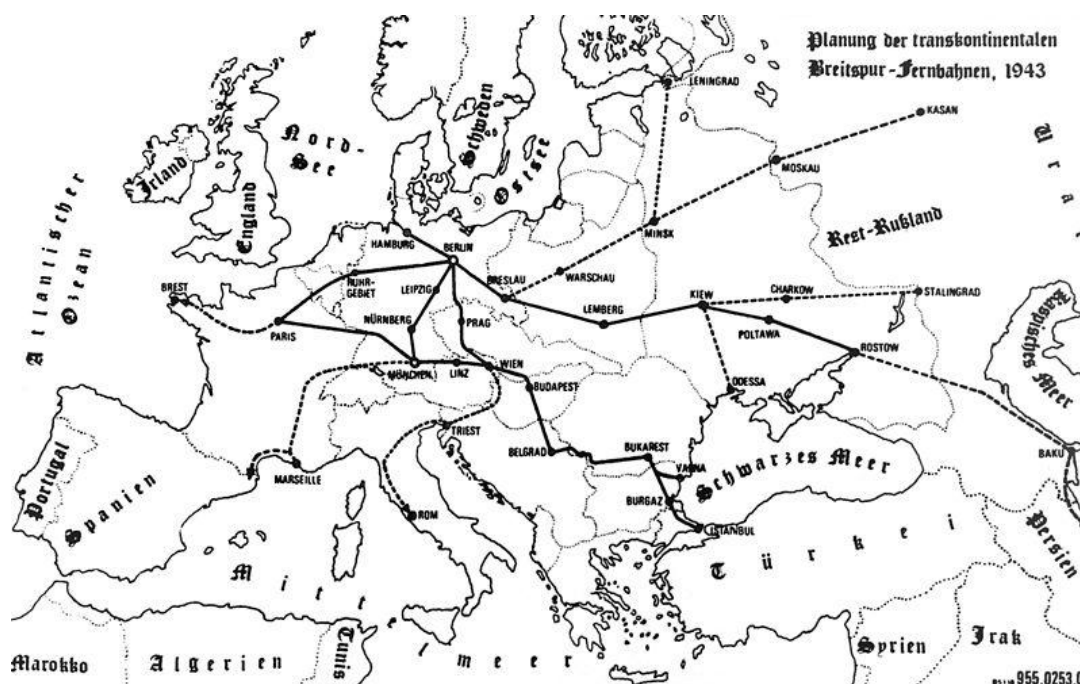


Figure 34. Le projet nazi d'un réseau de chemin de fer à écartement large (source. Anonyme - Verkehrsmuseum Nürnberg Plan Breitspurbahn/Wikipédia)

<sup>337</sup> Joachimsthaler A., *Die Breitspurbahn : Das Projekt zur Erschliessung des gross-europäischen Raumes 1942 – 1945*, Eisenbahn-Kurier-Verl., Freiburg i. Breisgau, 1985, 392 p.

<sup>338</sup> Janáč Jiří (2012), *European Coasts of Bohemia. Negotiating the Danube-Oder-Elbe Canal in a Troubled Twentieth Century*, Thèse de doctorat, Technische Universiteit Eindhoven, 274 p.



Figure 35. La carte, instrument ludique de propagande (*Die Reichsautobahnen*, jeu de plateau 1938)<sup>339</sup>

## Reprises de la coopération après 1945 : reconstruction sous l'aile américaine et foisonnement institutionnel

La fin du Second conflit mondial est marquée d'abord par l'imposition de deux pouvoirs hégémoniques extérieurs, les Etats-Unis et l'URSS, à un continent qui va se partager en deux blocs. La reprise d'une coopération européenne dans les transports est alors largement initiée par les Etats-Unis à travers la coordination qu'impose le pouvoir militaire. Il est alors impératif de répondre aux besoins les plus urgents dans une Europe en ruine par l'aide financière et technique accordée, mais aussi plus de relever les structures de coopération dans le cadre des nouvelles institutions internationales comme l'AOCI et bien sûr les services techniques de l'ONU. Bailleurs de fonds à travers le plan Marshall, les Américains sont donc aussi des prescripteurs qui entendent soutenir l'émergence d'un marché européen viable et d'un système politique capable d'organiser durablement la paix. L'européanisation des transports portée par la régionalisation de l'action de l'ONU est d'autant plus active que les circonstances permettent de

<sup>339</sup> <http://www.atlas-repropaperwork.com/info/german-board-games#lightbox/4/>

lancer des initiatives audacieuses qui trouvent leur inspiration dans le modèle américain. Toutefois, cet élan réformiste, malgré quelques réalisations notables rencontre ses limites à l'est dans le contexte de la Guerre Froide. A l'ouest, le projet américain perd aussi de sa force avec la reprise des économies nationales et le retour à une plus grande autonomie de la décision politique des Etats.

Dans un premier temps, il s'agit de gérer le chaos qui règne dans un continent ruiné et affamé. La gestion de la pénurie dans la production et plus encore dans la capacité de les acheminer devient la priorité des autorités politiques et surtout militaires. Bien que fortement endommagé, le réseau ferroviaire reste crucial. Les destructions sont réparées par des moyens de fortune en attendant une reconstruction plus complète. Il s'agit alors de parer au plus pressé. Par ailleurs, les moyens des divers réseaux sont dispersés à travers tout le continent et font cruellement défaut. Les parcs réquisitionnés sont dans un état déplorable et largement amputés par des destructions et au demeurant très mal connus, faute d'inventaire. L'identité de nombreux wagons a été masquée lors des prises de guerre. Les efforts des autorités françaises pour récupérer le matériel de la SNCF dans les zones allemande sous le contrôle des Alliés restent vains, car ils sont indispensables à l'approvisionnement local. Les forces anglo-américaines elles-mêmes s'en remettent au SHAEF (*Supreme Headquarter of the Allied Forces*) pour l'arbitrage entre usages militaire ou civil. Ce n'est qu'en 1948, que l'on procèdera à des échanges de wagons entre la France et l'Allemagne, une illustration inédite de l'interopérabilité.

A la fin du conflit, il paraît indispensable de coordonner les efforts alliés. En septembre 1945, les Etats-majors britannique et américain mettent sur pied l'ECITO (*European Central Inland Transport Organization*). Elle forme avec l'*European Coal Organization* et l'*Emergency Economic Committee for Europe* les trois *E-organizations*. Si l'Union soviétique s'implique peu dans cette action, la Pologne et la Tchécoslovaquie y prennent une part active. Dans le domaine des transports, l'ECITO a pour objectif premier d'assurer la coordination intégrée des moyens de transport dans treize pays européens et de répondre aux besoins les plus urgents des forces armées et des populations civiles. Son action souvent autoritaire couvre un large mandat à l'articulation de la production et de la distribution. Dans l'urgence, elle assure l'arbitrage des moyens pour garantir au mieux l'approvisionnement des produits de première nécessité tels que les produits agricoles ou le charbon. Elle dispose pour ce faire encore des moyens disponibles ou réquisitionnés et surtout du matériel roulant laissé par les armées américaines et anglaises sur le continent et dont les surplus vont être progressivement transférés aux civils. Bien que provisoire (même si les Etats-Unis avaient un temps caressé l'idée de la pérenniser pour structurer un système de transport continental) et sous le contrôle des militaires, l'ECITO avait aussi une mission de conseil pour les projets de reconstruction, tâche qu'elle n'aura guère eu l'occasion d'exercer et qui sera confiée à l'institution qui lui succèdera.

En 1947, l'ECITO est remplacée par l'*Inland Transport Committee* (Comité des transports intérieurs ou CTI) sous l'autorité de l'UNECE (Commission Economique pour l'Europe de



l'ONU) créée un an plus tôt dans le cadre du Conseil Economique et Social de l'ONU. Le CTI qui est toujours fonctionnel est un forum intergouvernemental paneuropéen qui réunit les pays membres de la CEE-ONU pour forger les outils de la coopération économique, négocier et adopter les instruments juridiques internationaux relatifs aux transports intérieurs. Comme l'ECITO, l'UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) disposait d'une large initiative pour faire des propositions aux gouvernements pour soutenir le relèvement économique de l'Europe, favoriser l'intégration par les échanges commerciaux et le cas échéant exprimer son avis sur la révision des conventions existantes ou sur la conclusion de nouvelles. Son champ de compétence ne couvre que les transports terrestres, les modes maritime et aérien ayant été traités à New-York dans le cadre d'accords universels. Sur le plan ferroviaire, le CTI (*Internal Transport Committee*) organise la fin de la restitution du matériel roulant et le retour à l'application des règles internationales en vigueur avant la guerre. Pour les questions de coordination technique, il soutient la réorganisation des instances ferroviaires internationales autour de l'UIC complétée par la création d'un bureau international des recherches ferroviaires l'ORE (Office de recherche et essai). Concrètement, au moment où les réseaux européens s'apprêtaient à passer d'importantes commandes de matériel ferroviaire roulant, l'UNECE encourage l'unification dans la conception des wagons et leur gestion mutualisée entre réseaux. C'est par son entremise qu'une incitation forte est adressée à l'UIC pour faire adopter l'attelage automatique qui ne sera finalement pas suivie d'effet.

Mais dans les faits, l'UNECE s'intéressera surtout au transport routier qui avait jusque -là peu fait l'objet d'accords internationaux (Schott, 2010)<sup>340</sup>, jetant les bases des règles toujours en vigueur : harmonisation des circulations, panneaux, démarcations routières, carnets TIR (Transports internationaux routiers), accords CMR (Convention relative au contrat de transport international de marchandise par route) signée en 1956 et lettres de transport international sur les modèle des CIM ferroviaires et adaptés pour la voie d'eau. On lui doit notamment la création en 1948 de l'IRU (Union Routière Internationale) et le développement de Transfrigoroute Europe (1955). D'autres projets connaîtront un succès plus limité comme les *Europabus* pour les services internationaux par bus de 1951.

Dans un contexte de tension politique croissante et de progressive structuration politique de l'Europe occidentale, le CTI concentre ses efforts sur les questions communes des transports d'Europe de l'Ouest et d'Europe de l'Est. Le Comité est ainsi devenu la cheville ouvrière dans le travail d'homogénéisation technique des infrastructures paneuropéennes<sup>341</sup>. Son cadre géographique d'action comprend les Etats européens au sens traditionnel du terme, la Russie d'Europe (et aujourd'hui les Etats qui en sont issus) ainsi que la Turquie. Le mode de fonctionnement de l'UNECE repose sur des bases avant tout techniques et la définition de

---

<sup>340</sup> Schott J., « Transnational Infrastructures and the Origin of European Integration, in Badenoch A., Fickers A. (Dir.), *Materializing Europe. Transnational Infrastructures and the Project of Europe*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 82 – 109.

<sup>341</sup> Liste récapitulative des accords et des conventions internationaux de transport de la CEE-ONU, Infrastructures de transport : [http://www.unece.org/fr/trans/conventn/legalinst\\_fr.html](http://www.unece.org/fr/trans/conventn/legalinst_fr.html)

dimensionnements techniques qui n'interfèrent qu'indirectement sur les politiques de mise en œuvre des infrastructures elles-mêmes (tracé et financement) et bien sûr sur les modes d'exploitation, mais joue néanmoins un rôle majeur et structurant pour la compatibilité des macrosystèmes de transport.

C'est notamment le CTI qui s'implique dans la définition des itinéraires et des caractéristiques techniques souhaitables du réseau routier européen (*E-roads*)<sup>342</sup>. Pour le système routier, la déclaration fondatrice de 1950 pose comme principe le souhait de « *développer en Europe le trafic international* » et la volonté de « *prévoir un plan coordonné de construction ou de reconstruction* » d'un réseau adapté. Un système de quadrillage routier est retenu devant assurer une certaine homogénéité de traitement des caractéristiques techniques (pentes, largeurs, rayons de courbures, traitement des carrefours, adaptation aux trafics etc.), la définition d'une nomenclature et d'une signalétique homogène et indépendante des réseaux nationaux (les panneaux « E »)<sup>343</sup>, enfin une garantie de services (information multilingue, séparation des trafics commerciaux et touristiques aux frontières) (Fig. 36).

---

<sup>342</sup> Cette désignation première n'est au demeurant pas sans introduire une certaine confusion. En effet, la Conférence européenne des Directeurs des Routes (CEDR) rappelle que si les réseaux des RTE-T et les routes paneuropéennes se superposent à 70% (soit 73 000 km), 14 400 km ont le seul statut de route paneuropéenne et 17 800 km relèvent des seuls RTE-T ! D'ailleurs certains pays n'en font que très discrètement référence, alors que leur désignation européenne est courante en Belgique ou aux Pays-Bas par exemple. Pour éviter toute confusion, les spécialistes de la gestion routière militent en faveur d'une unification de la désignation des itinéraires européens dans un système qui contribuerait à plus de clarté dans la priorisation à assurer au réseau principal (Bergman L., *Future European Road Network (FERN)*, CEDR, 2009, 31 p. en ligne.

<sup>343</sup> Les axes nord-sud sont signalés par des nombres impairs, les artères-repères se terminant par 5 et les nombres pairs, les axes est-ouest par des nombres pairs, se terminant par 0 pour les artères-repères. A quoi il faut ajouter routes de raccordement.



Figure 36. Extrait du réseau international « E » dans sa version de 2007. (Traits rouges : itinéraires pairs ouest-est, Traits noirs : itinéraires impairs nord-sud).

L'action du CTI est aussi très sensible dans la définition de standards internationaux des voies navigables, notamment pour le dimensionnement des écluses. Là encore, il a permis la mise en place des règles et de signalisations paneuropéennes et des prescriptions techniques des bateaux toujours en vigueur à travers l'actualisation régulière de l'AGN (Accord européen sur les grandes voies navigables d'importance internationale). Bénéficiant d'accords internationaux antérieurs, le dispositif sera moins structurant pour le mode ferroviaire, même si de grandes magistrales ont été définies. Aujourd'hui, le travail des commissions de l'UNECE s'établit en étroite coopération avec la Commission européenne, puisque les périmètres géographiques et une partie croissante des objets traités se recouvrent. Mais dans l'immédiat Après-guerre, cette structure a assuré seule la perspective de la comptabilité des systèmes de transport interétatique dans la perspective d'un réseau paneuropéen de transport.

Parallèlement à l'action de coordination menée au sein de l'UNECE, le plan Marshall lancé en 1947 exerce une pression sur les Etats d'Europe occidentale (Bossuat, 1992)<sup>344</sup>. Les Etats-Unis cherchent à promouvoir une plus étroite coopération économique à laquelle ils conditionnent leur aide. Engagés dans leurs propres plans de modernisation et soucieux de maintenir une pleine souveraineté à peine recouvrée, à l'ouest du moins, les gouvernements européens restent très réticents à l'injonction américaine, même si une partie de leur population y est très favorable comme l'illustre la structuration des mouvements européens. Des projets d'unions douanières qui préfigurent les combinaisons ultérieures sont envisagées, mais ils se heurtent notamment à une fin de non recevoir du Royaume-Uni qui conçoit son avenir à la tête du Commonwealth tout en freinant les rapprochements sur le continent. Le contexte politique tendu (le coup de Prague en 1948, puis la guerre de Corée à partir de 1950) conduit à privilégier l'alliance militaire au sein de l'OTAN et de l'Union de l'Europe Occidentale. Les Etats-Unis parviennent néanmoins à susciter en avril 1948 la création de l'OECE (Organisation européenne de coopération économique), une organisation paneuropéenne qui conditionne l'allocation des fonds et promeut de la libéralisation des échanges. Ouverte à tous les pays européens, l'OECE ne regroupera finalement que les 18 pays d'Europe occidentale, ce qui ne manquera pas d'approfondir la séparation déjà largement amorcée avec les pays européens du bloc soviétique, lesquels se dotent du COMECON. Pour les Américains, l'unification commerciale de l'Europe occidentale est un moyen sûr de prévenir de nouveaux conflits, de fonder les bases de la prospérité à venir (ce qui signifie aussi d'alléger les transferts financiers des Etats-Unis) et, en liant les pays par des intérêts matériels plus étroit susciter une solidarité de fait, le meilleur moyen de prémunir la menace soviétique.

Le gouvernement britannique qui cherche à promouvoir une approche moins politique des transports telle qu'elle était envisagée au sein du Conseil de l'Europe et pour éviter l'émergence d'une haute autorité comparable à la structure que venait de mettre en place le plan Schuman avec la CECA (1951), se saisit de l'existence de l'OECE pour pousser à la création en 1953 de la CEMT (Conférence Européenne des Ministres des Transports). L'OECE assurait le cadre institutionnel idéal pour faciliter la concertation sans pour autant risquer un transfert de souveraineté, puisque les décisions de type intergouvernemental s'y prennent à l'unanimité. Ce nouvel organisme international qui regroupe 17 pays aura son siège à Paris auprès de l'OECE. Le projet est non pas d'une politique commune mais d'une coordination des politiques nationales sur une base intergouvernementale, plus tournée vers les questions des transports en relation avec le développement économique et dans une fortement teintée par une approche d'expertise (Henrich-Franke, 2008)<sup>345</sup>. Malgré certains succès initiaux tels que la mise en place d'Eurofima pour l'acquisition d'un matériel ferroviaire commun, les vrais problèmes de la tarification ferroviaire ou l'évolution des mesures de coordination ont empêché toute progression réelle et la mise en place d'une politique commune. Aussi la CEMT s'est rapidement muée en une sorte de

<sup>344</sup> Bossuat G., *L'Europe occidentale à l'heure américaine 1945 – 1952*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1992, 351 p.

<sup>345</sup> Henrich-Franke C., « Mobility and European integration. Politicians, professionals and the foundation of the ECMT », *The Journal of Transport History*, 1.2008, pp. 64 – 82.



« club de débats » (Brabers, 1989)<sup>346</sup>. L'influence américaine pousse au développement routier (importation de véhicules vers l'Europe, soutien financier préférentiel aux infrastructures routières, formation des ingénieurs aux techniques routières les plus avancées), là où les Européens étaient plus enclins à privilégier le rail. L'OECE deviendra en 1961 l'OCDE s'ouvrant à l'étude des pays développés, de même que la CEMT, lieu de production d'études et de réflexion sur les transports, en d'autres termes un *think tank*, est devenu en 2006 *l'International Transport Forum*, perdant toute référence européenne. Cette période d'Après-guerre marque donc une très forte influence américaine à la fois dans la volonté d'unifier économiquement sinon politiquement l'Europe, mais aussi en cherchant à inscrire la reconstruction européenne dans un ordre mondial dans le cadre des Nations-Unies.

Avant d'être cantonnés à l'Europe occidentale, les Etats-Unis cherchent à promouvoir des facteurs d'unification européenne par tous les moyens. Ils défendent l'idée de mettre fin aux conflits qui, par deux fois en moins de trente ans ont ravagé le continent. Les transports et les infrastructures ne sont dans ce projet qu'un levier secondaire. Le « moment américain » se traduit d'abord par une intervention directe puis par l'encouragement à travers les institutions internationales, enfin par le biais des financements pour promouvoir la coopération européenne. C'est aussi à travers des suggestions appuyées et des voyages d'études que des idées nouvelles vont émerger comme le pool de wagons ou le leasing de matériel standard.

Les politiques de coopération sortent cependant du cadre strictement diplomatique et favorisent l'association des opérateurs économiques. Le domaine ferroviaire y est particulièrement actif et développe de manière très concrète des rapprochements de services au niveau des entreprises exploitantes. L'appel la gestion mutualisée d'un parc de matériel roulant sera entendu par la SNCF et la DB avec le pool EUROP créé en 1951 auquel se joindront dix autres réseaux à partir de 1953. Avant cette date, était retenu le principe de la remise au réseau expéditeur du matériel vide selon la convention RIV pour les wagons, ce qui imposait des retours à vide entraînant des surcoûts dans les trafics ferroviaires internationaux. Par ailleurs, les spécificités techniques et l'orientation des flux rendaient tout équilibre précaire. La mutualisation qui impose une compensation globale du parc entre partenaires en assouplit la gestion. En 1949 avait été constitué à Bâle sur un principe similaire, Interfrigo qui regroupait sous forme coopérative huit réseaux membres fondateurs portés ensuite à douze. Le siège et le bureau de coordination de la nouvelle structure non-gouvernementale est fixé à Berne. Placée sous le patronage du CEMT, Eurofima (Société Européenne pour le Financement de Matériel Ferroviaire) regroupait des institutions bancaires dans les divers pays concernés (CEE 6 + Suisse) pour le financement du matériel en leasing. Après de longues discussions, ce sont finalement 14 réseaux qui s'avèrent intéressés par la formule<sup>347</sup> lors de la signature de l'accord en 1954. L'uniformité des véhicules

---

<sup>346</sup> Brabers J., « The failure of European transport integration (1945 – 1955) », in Trausch G., *The European Integration from the Schuman-Plan to the Treaties of Rome*, Contributions to the symposium in Luxembourg, May 17-19, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1991, pp. 57 – 73.

<sup>347</sup> Outre les 7 déjà cités, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Norvège, la Suède et la Yougoslavie.

leur garantit la transférabilité vers d'autres réseaux en cas de non-paiement. Le groupement des achats et la perspective de réalisation de séries longues assure en outre une force de négociation réelle face aux industriels. La solution rencontrera un succès croissant. Pour sa troisième année de fonctionnement, les commandes d'Eurofima ne représentaient que 5 à 20% des achats de matériel des réseaux membres, une part nettement plus importante pour les petits réseaux de la Sarre (43%) ou du Luxembourg (44%), un niveau qui sera atteint en 1975 pour l'ensemble du parc des wagons dans les réseaux concernés (48%) (Henrich-Franke, 2007)<sup>348</sup>. Enfin, en accord avec l'ORE et l'AICMR (Association Internationale des Constructeurs de matériel roulant), l'UIC met au concours la réalisation d'un wagon de « synthèse » regroupant les caractéristiques techniques attendues par les exploitants. Le modèle d'échange de matériel existant entre réseaux américains a servi de référence. Mais à l'instar des Etats, les exploitants ferroviaires préfèrent en rester à la juxtaposition des réseaux qui leur garantit une indépendance tout en tirant profit d'une mutualisation limitée.

Dans les années 1950, le recours aux véhicules de traction automoteurs est perçu comme une manière de contourner le problème des discontinuités électriques. La diésélisation aurait pu faire l'objet d'une norme européenne (gabarit, poids, charge à l'essieu, puissance, vitesse). C'est dans ce sens que va s'employer l'ORE (Office de recherche et essais). Toutefois, les opérateurs vont montrer des réserves par rapport à cette option : les limites de la puissance développée pour la traction des trains, l'évolution fluctuante des cours de gasoil et des taux de taxation très hétérogènes selon les pays ne vont pas permettre la définition d'un modèle commun. Cette option a été réservée à l'équipement du matériel pour la desserte du réseau secondaire, les principales lignes faisant l'objet d'électrification.

Une autre marque de la collaboration internationale entre exploitants ferroviaires a été le début des TEE (Trans-Europ-Express) en 1957 dont le projet est porté par les chemins de fer néerlandais. Il s'agit d'une offre de transport réalisée par des locomotives diesel légères et rapides (140 km/h max). Car si l'électrification progressait sur les différents réseaux européens, elle reposait sur des choix techniques distincts<sup>349</sup>. L'offre de standing limité à une centaine de places assises s'adresse à des voyageurs à haute capacité contributive qui se déplacent entre les grands pôles urbains de l'Europe du Nord-Ouest. Un compartiment réservé aux douaniers évitait les arrêts aux frontières. Les réseaux (CFF, CFL, DB, FS, NS, SNCB et SNCF<sup>350</sup>) ont rejeté l'offre initiale d'une société d'exploitation commune qui aurait pu développer un matériel commun. Chaque partenaire ayant développé ses propres véhicules, seule la livrée beige et bordeaux parvenait à unifier visuellement quelque peu la diversité des véhicules en service.

---

<sup>348</sup> Henrich-Franke C., « Europäische Verkehrsintegration im 19. und der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts », Henrich-Franke C., Neutsch C., Thiemeyer G., *Internationalismus und Europäische Integration im Vergleich. Fallstudien zu Währung, Landwirtschaft, Verkehrs- und Nachrichtenwesen*, Nomos, Baden-Baden, 2007, pp. 133 – 175.

<sup>349</sup> Le défi de la multi-alimentation électrique est relevé par les CFF en 1961 entre Paris et Milan, grâce aux différents pantographes montés sur le toit de la motrice et mis en action selon le type d'alimentation (Ribeill 2009).

<sup>350</sup> Rejoint par la Renfe en 1968.

A partir de 1963, Belges et Français assurent le service TEE entre Paris et Bruxelles par des motrices bicourant, puis quadri-courant en 1964 avec le prolongement des itinéraires vers Amsterdam et l'Allemagne. Mais faute d'une société d'exploitation unique, la diversité des services de plus en plus domestiques finissent par avoir raison de l'appellation jusqu'à sa progressive extinction au milieu des années 1980. Le succès initial de l'offre conduit les mêmes compagnies à lancer un service analogue réservé aux marchandises le TEEM avec 34 relations en 1961, portées à 127 en 1973 (Fig. 37). Certains trajets atteignent plus de 2000 km comme Alicante-Helsingborg ou Bologne-Stockholm. En 1970 un service sans arrêt intermédiaire avec des conteneurs ferroviaires est même initié entre Paris et Cologne. En 1971 sera constitué sur le même modèle le pool des wagons-lits TransEuroNuit (TEN)<sup>351</sup>.

Carte des relations Trans-Europ-Express.



Figure 37. Le réseau TEE en 1971 (Source Larousse, 1972)

<sup>351</sup> Pour une histoire détaillée des services TEE et de leurs successeurs, on se reportera à l'ouvrage de Jean-Pierre Malaspina, *Trains d'Europe. Les relations voyageurs transeuropéens*, T1 : Des TEE aux TGV, 2005 221 p., T2 Intercity, EuroCity, EURegio, EuroNight, City Night Line, auto trains, 2006, 194 p. Ed. La Vie du Rail,

Avec le retrait relatif des Américains de la structuration politique en Europe et la spécialisation de l'UNECE dans le dialogue Est-Ouest, une structure dédiée aux transports et propre à l'Europe occidentale faisait défaut. En l'espace de quelques années, plusieurs propositions ont vu le jour pour y répondre, selon des périmètres géographiques et des transferts de compétence très variables. Raoul Dautry, homme politique influent et responsable du réseau d'Etat avant la création de la SNCF est allé jusqu'à envisager de créer une société unique des chemins de fer qui aurait en charge l'organisation d'un service public européen ! En août 1950, le député français Edouard Bonnefous soumet au Conseil de l'Europe la proposition de la création d'une autorité supranationale des transports sur le modèle de ce qui deviendra la Haute autorité de la CECA alors en discussion avec une assemblée et une cour de justice. Il était alors envisagé que la structure ouverte aux pays membres devait coordonner les investissements à l'échelle européenne sur une base plus large que la « Petite Europe à Six ». Pour son promoteur français, *« cette Autorité, bien entendu, devra n'exercer aucune fonction politique et n'avoir comme unique préoccupation que des fins économiques : efficacité, rendement le meilleur, équilibre financier. Elle devra aussi faciliter par tous les moyens les mesures qui s'imposeront dans les mois à venir pour la défense de l'Europe »*<sup>352</sup>. Bonnefous s'appuie sur le modèle d'une intégration sectorielle confiée à des techniciens et des hommes de loi indépendants. L'assemblée qui discute du projet n'a qu'une fonction consultative et outre le Royaume-Uni et les pays scandinaves qui sont par principe opposés à une structure supranationale, les ministres des transports des pays concernés sont extrêmement réticents à cette proposition qui sera finalement ajournée *sine die*. Soucieux de voir d'abord aboutir la CECA, même Schuman et Monnet n'apporteront qu'un tiède appui à l'initiative. Il sera suivi par le projet plus libéral associé à un transfert notable de souveraineté au sein d'un Comité des Transports porté l'année suivante par le Néerlandais Johan van de Kieft. Quoique moins ambitieux, il n'aboutira pas non plus. Le projet de « Conseil des transports » du gaulliste français et ancien directeur de la SNCF, Maurice Lemaire, dans une forme encore plus édulcorée que les précédentes structures et très orienté sur les questions techniques d'interopérabilité sur une base intergouvernementale cette fois, ne sera pas davantage retenu. Ces échecs qui trahissent de profondes divergences sur la finalité de l'unité européenne marquent un terme à l'initiative d'une politique des transports au sein du Conseil de l'Europe. Désormais, les débats se reportent donc vers un groupe plus restreint et plus coopératif de pays qui réfléchissent alors à la mise en œuvre de structures comme la CECA, puis le projet de la CED.

---

<sup>352</sup> Discours prononcé par Edouard Bonnefous le 16 août 1950 devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe lors de la présentation de sa proposition pour la création d'une Autorité européenne des transports.

## L'héritage des autres Europe du transport

Le paysage institutionnel qui caractérise la gestion internationale des transports en Europe s'avère relativement complexe. Les différentes structures qui y ont vu le jour sur près de deux siècles se succèdent selon une stratification historique qui correspond peu ou prou à la maturation technique des modes considérés. Il y a d'abord eu la génération des accords de libre circulation sur les grandes voies navigables qui plonge ses racines dans la philosophie du droit naturel du siècle des Lumières et dans l'émancipation politique de la Révolution française. Ces acquis seront réinterprétés à l'aune du libéralisme économique du deuxième XIXe siècle en supprimant les péages. C'est ici avant tout une affaire d'équilibre entre grandes puissances, dans un contexte où dominent les formes traditionnelles de la diplomatie. Les accords ferroviaires qui prennent forme dans les années 1880 sont assez directement issus de l'internationalisme gouvernemental et le multilatéralisme pour lequel les petits pays comme la Suisse et la Belgique s'avèrent particulièrement actifs. Ils assurent l'avènement progressif des experts dans les questions de transports qui prendront une autonomie croissante au sein de la SDN. L'empreinte nationale des décisions techniques restera cependant très marquée, par opposition peut-être aux modes alors émergents que sont les transports routier et aérien pour lesquels les cadres de développement s'inscriront plus naturellement dans une perspective internationale. Cela se vérifie notamment dans l'institutionnalisation modale d'après 1945. Au-delà des spécificités techniques, chaque type d'institution renvoie aux conditions géopolitiques qui lui ont donné naissance et illustrent de ce fait l'ordre politique et territorial qui l'ont mise en place. Il n'est jusqu'à la localisation de leur siège qui ne trahissent le contexte de leur élaboration.

L'ensemble compose en définitive une combinaison assez disparate dans les modes de fonctionnement, les périmètres considérés et le pouvoir réglementaire qui leur sont alloués. Une fois établies, les structures qui régissent ces institutions demeurent assez stables, piégeant en quelque sorte un environnement politique déterminé. Et lorsque des événements postérieurs ont pu en faire évoluer la trame, ces derniers scandent les dates de la grande histoire. Le lendemain des deux grands conflits mondiaux ont ainsi conduit à une large réinterprétation des institutions existantes en y redistribuant le pouvoir. Mais ils conduisent aussi à en créer de nouvelles et à repositionner les accords dans un cadre plus ouvert. Pourtant, par rapport à 1919 où la création de la SDN assurait un cadre globalement unifié pour la coopération internationale, 1945 et les années qui suivirent se sont caractérisées par un foisonnement institutionnel dans le domaine des transports. Il trahit à la fois une instabilité des équilibres politiques dans le camp des vainqueurs, mais aussi les hésitations entre les projets politiques à suivre. Si la question de l'unification d'une Europe exsangue est perçue comme centrale par l'ensemble des acteurs, les modalités et l'ampleur de sa mise en œuvre donnent lieu à une lutte d'influence où les protagonistes cherchent à promouvoir leur modèle d'Europe. Dans ce contexte les institutions internationales de transport deviennent les enjeux et les expressions des concurrences politiques qui opposent les blocs idéologiques, les Etats et enfin au sein de ces derniers les groupes d'influence. Ainsi, on

retrouve les projets universalistes portés par les idéaux de l'ONU et promu par les Etats-Unis<sup>353</sup>, le cadre continental paneuropéen tel que l'envisageait la tradition de la SDN et que cherchait à maintenir l'UNECE même s'il était de plus en plus contrarié par l'imposition des blocs. L'Europe occidentale enfin, poussée à la coopération par les Américains, mais partagée quant au chemin à suivre. Derrière l'impossible couple franco-anglais, elle opposera l'Europe occidentale à une expression plus ramassée qui constituera la CEE à 6.

Au sein-même des différents pays, les opinions étaient loin d'être concordantes, rendant les débats souvent difficiles. Il y a de fait une mise en concurrence ouverte entre ces différentes structures aussi les projets qui y sont associés conduisaient à une coexistence durable d'institutions aux prérogatives et aux échelles de gestion qui ne coïncidaient que rarement. La gestion assez autonome d'une approche mode par mode rendait cette option possible. Le secteur aérien parmi d'autres illustre enfin le partage d'influence et les hésitations au sein même d'une institution internationale : les accords réalisés sous l'égide de l'ONU posent les bases du nouveau droit international dans le cadre de l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale). En revanche, sa structure régionale européenne, la CEAC (Conférence européenne de l'aviation civile) est pour sa part l'expression d'un compromis entre les tenants d'une solution fédérale et les partisans d'un marché aérien libéralisé (Henrich-Franke, 2007)<sup>354</sup>.

A ce premier type de conflit diplomatique, s'ajoute en outre un clivage entre décideurs politiques et experts. Que ce soit dans les transports ou dans d'autres domaines, Johan Schot<sup>355</sup> souligne à quel point les initiatives institutionnelles défendues par les Fédéralistes convaincus ont été dénigrées par les professionnels et les experts tenants d'une négociation technique coordonnée entre Etats, tel qu'il était souvent déjà institué et où ils pouvaient s'attribuer les premiers rôles. Leur principe d'action s'inscrivait dans une perspective d'efficacité technique et apolitique, sans vision d'un quelconque projet politique européen d'ensemble qui leur paraissait irréaliste. Pour Schot, c'est précisément cet élément qui permet d'expliquer l'apparent échec des politiques européennes dans le domaine des transports : « *It is because the work was claimed by experts who created their own organizations and were able to implement (partly) their hidden integration project, sometimes helped by nation state foreign policies that wanted to prevent the supranational option from gaining strength.*

---

<sup>353</sup> Ainsi les transports maritimes qui ont fait l'objet de manière bien plus précoce de normalisations réglementaires mondiales, notamment après la Première et la Seconde Guerre mondiale sous l'égide des organisations internationales. On peut à ce titre citer l'*Intergovernmental Maritime Organization* (créée en 1948 depuis 1982 : *International Maritime Organization*) à l'initiative de l'ONU avec un siège à Londres et dont l'activité qui privilégie les questions de sécurité, dépasse largement le cadre européen.

<sup>354</sup> Henrich-Franke C., « From a Supranational Air Authority to the Founding of the European Civil Aviation Conference (ECAC), in *Journal of European Integration History*, 1.2007, pp. 69 – 90.

<sup>355</sup> Schot J., « Transnational infrastructures and the Origin of European Integration », in Badenoch A., Fickers A. (Ed.), *Materializing Europe. Transnational Infrastructures and the Project of Europe*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 82 - 109.

Qu'ont alors en commun toutes ces structures ? D'une part, elles constituent progressivement un ordre qui finit par structurer le continent en deux blocs. A l'Ouest, les engagements restent d'abord interétatiques. Ils correspondent à des engagements techniques et plus de l'ordre d'échange ou d'ajustement plus sur des bases modales que de définition de véritables projets d'intégration plus ambitieux. Les mesures qui sont prises au sein de ces assemblées se prennent à l'unanimité et exigent le plus souvent une ratification parlementaire ou gouvernementale. Dans ce contexte, les programmes qui envisageaient de plus ambitieuses politiques européennes ont vite tourné court. Des divers projets d'instances supranationales (une Haute Autorité des Transports avait même pu être évoquée), seule la CECA verra le jour en 1951 dans un contexte porteur de profonds renouvellements.

Par ailleurs, les structures abordées attachent la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest dans le bloc atlantiste et répondent aux besoins que suscite l'intensification des échanges transnationaux. A l'Est, la mise en place en 1949 du Comecon et l'intensification des échanges conduit à structurer les transports autour de bases communes (tarifications, convention sur l'échange de matériel voyageurs et marchandises), comme la SZD dans le domaine ferroviaire. Cinq républiques Démocratiques (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Tchécoslovaquie) s'engagent temporairement dans une double adhésion, mais le Rideau de fer va peu à peu rendre inopérants les accords sur le transport de voyageurs, une étude qui mériterait certainement d'être approfondie.

Le nombre des institutions et les premières mesures prises de manière parfois concurrente ont sans doute réduit durablement le besoin même d'une politique européenne des transports au sens où elle sera définie après 1957. Les structures alors existantes les passagers et le fret proposaient des solutions rodées et adaptées aux besoins du transport international et rendaient une politique intégrée des transports moins nécessaire. Par ailleurs, la CEE 6 présentait un espace un peu étriqué pour déployer des normes et des règles qu'il aurait fallu négocier avec les autres partenaires d'Europe occidentale ou du continent. Dans cette optique, la plus grande pertinence de l'aire couverte par les institutions traditionnelles présentait plutôt un avantage.

Dans ce contexte d'intense concurrence entre les institutions et les projets politiques qu'elles véhiculent, ce n'est que très tardivement (pas avant 1986 pour notre domaine) que le noyau initial constitué par la CECA puis la CEE s'est imposé comme la base solide à partir duquel les autres formes de coopération dans les transports sont aujourd'hui appelées à se repositionner. Les élargissements successifs de l'Union tendent ainsi de plus en plus à se superposer avec les aires et les compétences couvertes par les institutions internationales traditionnelles et ce faisant pose la question de leurs compétences respectives.

Longtemps, le véritable frein a été celui des Etats soucieux de conserver la mainmise sur l'organisation interne de leurs transports, plus pour garantir les équilibres internes entre modes que par peur de la concurrence externe alors quasiment inexistante dans les faits. L'opposition

durable des Etats signataires du Traité de Rome à une politique des transports ne sera d'ailleurs pas levée en 1957, même si les bases juridiques sont alors posées pour une mutation qui prendra encore trois décennies à s'affirmer. C'est donc maintenant à cette organisation communautaire qu'il convient de s'attacher pour comprendre comment elle a, non sans mal, fini par réintroduire la question de la politique commune des transports face aux structures internationales existantes et en quoi cela est susceptible de modifier les équilibres acquis.



#### 4. Entre co-souveraineté et marché, l'invention d'une politique communautaire des transports

*« Delors me fit venir une nouvelle fois. Il était penché sur une carte géographique de l'Europe, sur laquelle il avait tracé au feutre les grands axes de communication. Il imaginait de grands travaux d'infrastructures, permettant par exemple, de réaliser un réseau européen intégré de grande vitesse. Je lui fis remarquer que les grandes infrastructures n'étaient pas de la compétence de la Communauté Européenne. D'accord pour les transports aériens, routiers ferroviaires, par voies navigables... mais la politique des infrastructures restait sans conteste une compétence nationale. « Ne t'en fait pas », répondit Delors. « Essayons de voir ce que la Commission peut faire pour améliorer l'intégration des réseaux ». Il ne fallut pas me le dire deux fois. »*

Karel Van Miert, *Le Marché et le Pouvoir. Souvenirs d'un Commissaire européen*, Editions Racine, Bruxelles, 2000, 278 p, p. 31

La question des transports est vite apparue comme centrale dans le projet de construction communautaire de l'Europe. A ce titre elle fait l'objet d'un développement spécifique dans le Traité instituant la CEE. Le premier terme, souvent passé sous silence, est assurément le caractère unitaire sous lequel sont envisagés les transports. La politique commune des transports comprise comme l'ensemble cohérent des mesures prises par la Communauté Européenne pour la réalisation d'objectifs généraux, procède de la volonté d'unifier les règles s'appliquant aux échanges internationaux et de soumettre aux mêmes principes l'ensemble des modes concernés, même si dans un premier temps seuls les transports terrestres sont concernés. Les articles rédigés dans le chapitre IV du Traité sont pourtant en retrait des propositions formulées dans le rapport préparatoire de 1956 présidé par Paul-Henri Spaak qui envisageait le financement commun des infrastructures de transport d'intérêt communautaire. Les articles du Traité de Rome liés aux transports traduisent l'expression d'un compromis entre les tenants d'une politique libérale et les défenseurs d'une action d'encadrement et d'intervention plus marquée de la puissance publique. Pendant près d'une trentaine d'années, cette ambiguïté fondatrice sera un frein à toute tentative de mise en œuvre. Les propositions régulières de la Commission pour relancer la politique commune se heurteront après 1967 au maintien du principe d'unanimité au sein du Conseil jusqu'au tournant de 1985 qui voit l'aboutissement du recours en carence du Parlement contre le Conseil auprès de la Cour de Justice européenne. La publication du Livre Blanc sur *L'achèvement du marché intérieur* entend alors relancer la construction communautaire par la

suppression des barrières physiques, techniques et fiscales qui segmentent le marché. Le « tournant de 1985 » (Decoster, Versini) sera approfondi par le titre XII du Traité de Maastricht qui assigne à l'UE la possibilité de définir et de financer les infrastructures d'intérêt européen, les réseaux transeuropéens (RTE-T) et de prendre des mesures pour améliorer la sécurité des transports.

Cette quatrième partie s'articule autour de trois grandes approches. La première est de nature plus politique. Elle s'attache à comprendre l'évolution de la mise en œuvre de la politique européenne des transports, depuis les blocages initiaux jusqu'aux conditions du rattrapage du milieu des années 1980. Elle part de l'analyse des traités et après 1992 des livres blancs successifs pour les resituer dans leur contexte politique et en évaluer la portée effective. Cette analyse est aussi l'occasion de s'intéresser plus particulièrement aux acteurs et aux mécanismes de prise de décision dans les instances communautaires pour voir comment ils s'appliquent concrètement au domaine des transports. La seconde approche s'intéresse plus particulièrement à la progressive définition d'une politique des réseaux transeuropéens de transport. Introduisant la dimension géographique de la politique européenne des transports, elle pose la question de la spatialisation de l'action communautaire dans le domaine des transports. Il s'agit notamment de voir dans quelle mesure si cette spatialisation peut s'interpréter comme la marque d'une territorialisation dans le sens que nous lui avons donnée, à savoir la constitution sinon l'affirmation d'un pouvoir communautaire doté d'une plus grande autonomie et de certains attributs de la souveraineté. Enfin, au-delà des principes régulateurs généraux, une troisième entrée interroge la portée effective de l'unification de l'espace européen. Elle en détaille les avancées et les limites à travers les formes concrètes d'intégration de l'espace communautaire et des problèmes pratiques qui en résultent. Pour ce faire, nous détaillerons des cas particulièrement représentatifs de l'intégration à travers le transport routier, ferroviaire ou aérien.

## **Les fondements communautaires de l'Europe des transports**

### **La CECA, un premier encadrement de l'exercice des transports (1951)**

Lors de l'entrée en vigueur des accords de la Communauté du charbon et de l'acier en 1952, l'Europe des Six est en pleine période de reconstruction. La part relative du charbon et de l'acier dans les transports est significative et représente pour ces deux seuls marchés 30% d'un trafic dont 60% est encore acheminé par rail (Kapteyn, 1969)<sup>356</sup>. Par ailleurs, le coût du transport intervient pour une part importante dans le prix final du produit, autant pour l'acheminement des matières premières que pour la livraison des produits industriels. Aussi, les risques de distorsions de concurrence par des divergences de tarification du transport sont significatifs et risquent de

---

<sup>356</sup> Kapteyn P. J., *Europa sucht eine gemeinsame Verkehrspolitik*, Collège d'Europe, Bruges, De Tempel, 1969, 446 p.

pervertir les mesures prises en faveur d'un marché commun du charbon et de l'acier. Pour y remédier, l'article 70 du traité de Paris qui institue la CECA établit les principes directeurs qui doivent encadrer l'exercice de la prestation de transport (Fischer A., 1968)<sup>357</sup> :

- **la publicité des prix** et des conditions de transport, à communiquer à la Haute Autorité<sup>358</sup> ;
- **l'égalité stricte de traitement** dans la tarification, quel que soit le chargeur et le pays d'origine ou de destination de la marchandise ;
- **la liberté dans le choix modal**, c'est-à-dire suppression de tout contingentement technique quant au mode de transport.

Chaque exploitant définissait un tarif *au prorata* des distances parcourues sur son réseau. Aussi, pour éviter de pénaliser les échanges transnationaux qui ne bénéficieraient que partiellement de la dégressivité tarifaire par rapport aux distances, le calcul des tarifs devait prendre en compte pour base de calcul la totalité du parcours réalisé et non l'addition des segments effectués de part et d'autre de la frontière. Les dispositions retenues imposaient donc l'alignement des prix du transport international sur les tarifs domestiques avec la suppression des diverses taxes et frais spécifiques aux frontières. La mise en œuvre de la nouvelle tarification n'est intervenue qu'en 1956. Dès l'année suivante, les échanges entre les pays concernés connaissent un bond notable avec une croissance de 40% pour le charbon, de 50% pour le minerai de fer et de 150% pour les produits sidérurgiques (Ribeill 2008).

Avec la CEAC, pour la première fois, un organisme supranational était effectivement habilité à surveiller l'exercice de la prestation de transport en Europe. Toutefois, le niveau des tarifs pratiqués continuait à relever de la seule politique des Etats et s'inscrivait le plus souvent dans le cadre des politiques de prix encadrés mis en place dans l'Entre-deux-guerres. Ainsi, en termes stricts, le principe du libre marché ne s'appliquait qu'aux produits eux-mêmes et non à leur transport. Par ailleurs, aucune mesure n'était prise quant à la modernisation du matériel roulant, aux infrastructures transfrontalières à réaliser pour faciliter les mouvements internes de biens, ni au demeurant aux conditions de concurrences tarifaires entre les modes de transport, autant d'éléments qui sont laissés à l'appréciation des seuls Etats. La CECA est bien un marché commun du charbon et acier et non un marché commun des transports, même réduit aux transports de ces produits (Ferron, 1965)<sup>359</sup>. Néanmoins, parallèlement aux tarifs de transport officiels, de nombreuses transactions privées s'effectuaient sur la base de contrats non publiés, mais normalement transmis à la Haute Autorité pour qu'elle puisse vérifier l'application de la clause de non-discrimination. Le transport international routier, encore marginal à l'époque, voire le transport fluvial n'adoptent que très imparfaitement la règle, avec des encadrements

---

<sup>357</sup> Fischer A., *L'organisation des transports dans la cadre de l'Europe des Six*, A.W. Sijthof, Leyde, 1968, 323 p.

<sup>358</sup> Cette mesure était applicable au transport ferroviaire international depuis la Convention CIM de 1893, et pour les trafics intérieurs dont les prix étaient réglementés. En revanche, les tarifs internationaux de la voie fluviale et de la route étaient librement négociés.

<sup>359</sup> Ferron (de) O., *Le problème des transports et le marché commun*, Librairie Droz, Genève, 1965, 382 p.

variables selon les pays. La Haute Autorité échouera dans ses tentatives de faire appliquer strictement les règles à ces deux modes. Elle ne peut d'ailleurs guère compter sur le soutien des Etats qui, dans une position de défense *« se sont constamment efforcés de restreindre l'activité de la Haute Autorité en matière de contrôle des transports, comme ils le feront plus tard dans le cadre élargi de la CEE »* (Ferron, 1965, p. 235). Il faut bien souligner que la voie d'eau et surtout la route restent des éléments très marginaux quant aux volumes considérés, aussi la tolérance n'a pas perturbé les conditions d'exercice de la libre circulation du charbon et des produits sidérurgiques.

### La base d'une politique communautaire des transports (1957)

Après le cinglant échec de la CED (Communauté européenne de défense) de 1954, le comité en charge de la relance de la construction européenne remet en avril 1956 le fameux rapport Spaak aux Ministres des affaires étrangères qui précise le cadre possible d'une politique européenne des transports. Au principe de non-discrimination élargi à tous les types de trafics, il envisage le financement d'infrastructures d'intérêt communautaire et suggère d'intégrer le transport aérien à la politique globale. Le rapport va nettement plus loin que le texte du Traité de Rome. Car si ce dernier reconnaît que les transports relèvent bien d'une matière communautaire, les articles du Traité (art. 74 – 80) restent très évasifs sur les objectifs et des délais de cette politique. La proposition d'un financement commun des infrastructures suggéré par le comité Spaak n'est pas retenue et le périmètre d'action se limite finalement aux seuls modes terrestres, tout en laissant la possibilité d'une intégration ultérieure des transports maritimes et aériens<sup>360</sup>. Par ailleurs, le texte s'applique aux seuls transports internationaux au départ ou à destination d'un Etat-membre. Il se situait donc bien en retrait des principes qui régissaient les autres domaines économiques pour lesquels les textes européens s'appliquaient également à l'intérieur des Etats.

Rien dans le texte du Traité de 1957, n'obligeait le Conseil ou la Commission à faire diligence. L'avenir donnera raison, pour vingt ans au moins, à un observateur avisé de l'époque lorsqu'il faisait part de sa crainte que, *« sous la pression des gouvernements nationaux, la politique commune ne sommeillât indéfiniment »* (Ferron, 1965, p.254). Pour François Decoster et Frédéric Versini (2009, p. 22), l'imprécision du texte et son interprétation ouverte relevait d' *« une voie médiane entre les tenants d'une voie très libérale favorisant le jeu du marché et les défenseurs d'une tradition interventionniste soutenant un réseau de transport couvrant de plus larges territoires nationaux.(...) Chaque mouvement ouvrant la voie à une libéralisation des transports européens est compensé par une disposition de sauvegarde autorisant la prise en compte d'un contexte national particulier »*. Les positions difficilement conciliables entre les deux courants se sont traduites par une situation de blocage où le désaccord des Etats a longtemps empêché

---

<sup>360</sup> Il y a en fait sur ce point une opposition entre la Commission et les Etats. Si ces derniers en donnent une interprétation plus restrictive qui va d'abord s'imposer, un dispositif d'ajout est possible à l'unanimité du Conseil, ce qui interviendra en 1992.

l'émergence d'une politique commune. Le traité de Luxembourg de 1967, scelle l'abandon du principe de la majorité qualifiée dans les prises de décision pour les questions relevant des « intérêts vitaux des Etats ». Ce qui conduit à exclure la plupart des questions de transport. L'unanimité s'avéra par la suite impossible à dégager sur la plupart des dossiers et jusqu'à la relance de 1986.

Dans le traité de Rome, le transport est régi par des dispositions spéciales et ne relève pas du secteur des services pour lequel s'applique le principe de libre prestation. Les règles de la CECA sont élargis à l'ensemble des produits avec :

- **liberté de choix** du prestataire et du mode de transport ;
- **non-discrimination** des usagers ou des transporteurs en fonction de leur nationalité ou de leur destination (art 79 §1). Les contingents qui s'appliquaient dans le cadre d'accords bilatéraux sur la base de réciprocité ont été supprimés entre 1963 et 1969. La délivrance des autorisations jusqu'alors du ressort des autorités nationales suit désormais une procédure communautaire. En revanche les règles techniques et tarifaires nationales continuent à s'appliquer pour chaque pays qui en conserve l'initiative ;
- **l'égalité de traitement entre les modes** de transport restera lettre morte, car elle suppose la suppression des aides d'Etat hors obligation de service public. Elle postule l'autonomie financière des entreprises de transport et à terme des prix fondés sur la vérité des coûts guidée par le principe d'une « saine concurrence »<sup>361</sup>. Là encore, la mesure vise à réduire le protectionnisme et l'encadrement des Etats dans les échanges internationaux. La situation structurellement déficitaire des entreprises publiques ferroviaires met cet objectif hors d'atteinte des gouvernements.

Si l'article 75 prévoit que les règles communes sont applicables aux transports internationaux, son § 3 en réduit toutefois la portée par une clause de sauvegarde qui permet aux pouvoirs politiques nationaux de surseoir à ces principes, au titre du service public avec des objectifs au titre des politiques régionales, portuaires, agricoles, sociales, de défense, de soutien au niveau de vie ou à l'emploi. En ce sens, l'interprétation plus ou moins extensive du principe de service public a constitué un élément de clivage fort entre Etats-membres. Bref, les dispositifs sont nombreux pour tempérer les avancées libérales.

Des commentateurs de l'époque ont souligné que c'est bien la notion de *politique commune* et non de *marché commun des transports* qui figure dans le Traité, dans la mesure où « **la politique commune** vise à harmoniser, **le marché commun** à unifier (...). Une complète politique commune vise à éliminer les disparités et les divergences de nature à entraver la réalisation. Le développement du marché commun va plus loin, dans la mesure où il comporte une intégration des transports, c'est-à-dire l'unification économique à l'échelle communautaire, en vue d'instaurer un système européen de voies et de moyens de communication ou d'échanges. »

---

<sup>361</sup> Stevens H., *Transport policy in the European Union*, Palgrave, Houndmills, 2004, 276 p.

(Ferron, 1965, p.302)<sup>362</sup>. L'analyse prolonge l'avis de Pierre Michelet (1961)<sup>363</sup> et de Paul Kapteyn (1969) qui soulignent tous deux l'orientation unitaire d'un marché commun des transports sur une base concurrentielle. Mais comment envisager une libre prestation des transports au niveau communautaire, alors que cette dernière ne l'était pas au sein de chacun des pays-membres ?

Le Traité laisse une grande marge de manœuvre et donne lieu à une controverse juridico-politique. Trois interprétations se sont opposées quant à l'assimilation du transport aux règles générales de la prestation de service :

- **une interprétation universaliste** ou maximaliste, portée par la Commission selon laquelle la politique commune doit ouvrir la voie à une intégration progressive, c'est-à-dire conduire au marché commun des transports. En d'autres termes, les règles générales s'appliquent aussi pour les transports, sauf pour les dispositions particulières du titre IV portant sur les transports;
- **une interprétation minimaliste** : les règles des services ne s'appliquent pas aux transports. Seules sont appuyées les dispositions particulières du titre IV ;
- **une interprétation cécaliste** : s'inspirant de la fonction des transports dans la CECA, elle fait des transports un support de l'échange, sans intervention communautaire. Aussi, les clauses du titre IV ne devraient être mises en application que pour préserver le bon fonctionnement du marché commun dont les transports seraient exclus. L'expérience de la CECA montrait ici la voie et l'efficacité sans légiférer dans le domaine. Il s'agit donc d'une option qui tend à vider l'idée même de politique commune.

A partir de 1961, le premier commissaire aux transports, le luxembourgeois Lambert Schaus va défendre une lecture universaliste dans son *Mémoire sur l'orientation à donner à la politique commune des transports*. Sa position est vertement critiquée par les administrations nationales, les organisations professionnelles et la presse (Dumoulin, 2007)<sup>364</sup>. Dans les faits pourtant, rien ne se met en place et l'action politique se fait attendre. La ligne adoptée doit en effet composer avec les options divergentes des Etats-membres en matière de transport. S'ajoute l'éclatement même du secteur entre les pratiques et les réalités économiques et techniques des différents modes. Le principe de l'unanimité du vote au sein du Conseil bloque les prises de décision. Maintenu après 1967, il empêchera finalement toute mise en œuvre contribuant au « couac de la politique des transports » (Dumoulin, 2007, p. 468). Momentanément marginalisée, l'orientation universaliste finira toutefois par s'imposer deux décennies plus tard,

---

<sup>362</sup> *op. cit.*, p. 302

<sup>363</sup> Michelet P., *Les transports au sol et l'organisation de l'Europe*, Payot, 1961.

<sup>364</sup> Dumoulin M., « Les transports : bastion des nationalismes », in Dumoulin M. (Dir.), *La Commission européenne 1958-1972. Histoire et mémoire d'une institution*, Bruxelles, 2007, pp. 457 – 469.

transformant alors profondément les règles et assurant les bases d'une véritable politique communautaire en termes de transport.

### L'impasse (1966 – 1982)

A plusieurs reprises, la Commission va faire valoir son souhait d'appliquer une politique des transports ambitieuse et va jusqu'à émettre l'idée que, dans certains cas, l'investissement dans les infrastructures pourrait également être de son ressort. Le « programme d'action » de 1963 puis les prises de position de la Commission réitérées de manière plus formelle en 1973, 1975, 1977 et encore 1983 se heurtent toutefois à l'immobilisme du Conseil d'abord paralysé par l'antagonisme, puis résigné au *statu quo* que justifie sur le recours potentiel de chaque gouvernement au droit de veto. Le Comité pour les infrastructures que le Parlement impose finalement au Conseil en 1978 se cantonne à l'échange d'informations sur les plans nationaux d'intérêt européen, même s'il donne lieu à la publication d'un premier document qui mentionne pour la première fois les infrastructures communautaires. Autant que le manque de légitimité politique, la faiblesse des moyens alloués rend impossible quelque politique dans ce domaine. La question reprend une nouvelle actualité avec la perspective d'adhésion puis l'adhésion des Etats méditerranéens particulièrement sous-équipés en infrastructures et en position périphérique. Dans ce dernier cas, l'aide à la réalisation des infrastructures sera prise en charge par la politique régionale de la Communauté. Il faudra donc attendre le traité de Maastricht pour que la question des infrastructures soit explicitement intégrée à une politique commune des transports.

Pour la Commission, la politique des transports revêtait un double enjeu. D'une part, la libéralisation des transports devait assurer la vérité des coûts et s'imposer comme instrument de rationalisation économique du secteur. D'autre part, elle semblait être la meilleure garantie de la non-instrumentalisation des transports par les Etats à des fins anticoncurrentielles. Le réalisme politique imposait toutefois une solution transitoire qui consistait à définir un encadrement communautaire des transports susceptible d'être progressivement assoupli. Il s'agissait de rassurer les Etats interventionnistes qui craignaient un saut dans l'inconnu. La formule ainsi retenue jouait tout à la fois sur une base tarifaire médiane (tarification dite « à fourchette ») qui fixait à l'échelle européenne les tarifs maxima et les tarifs planchers, et sur une régulation des capacités. A cela s'ajoutait l'harmonisation des conditions fiscales d'exercice et enfin à une intervention communautaire en faveur de la réalisation de certaines infrastructures (Henrich-Franke, 2009)<sup>365</sup>. La politique commune devait s'appliquer uniformément dans les Six et pour les trois modes terrestres. Il s'agissait donc d'une démarche inédite et particulièrement ambitieuse qui visait à appliquer sinon des règles, du moins des principes communs à des domaines jusqu'à présent traités de façon fort différenciée. Vu la complexité de la tâche, le principe retenu de régimes transitoires pouvait se différencier selon les pays et les modes, mais toujours suivant des règles communes et dans une perspective de convergence. Dans un premier temps, l'encadrement

---

<sup>365</sup> Henrich-Franke C., "Gescheiterte Integration: Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Formulierung der gemeinsamen Verkehrspolitik (1958 – 1967)", in *Journal of European Integration History*, 2.2009, pp. 125 – 147.

communautaire devait concerner les trafics internationaux puis s'étendre à l'ensemble des territoires des Etats-membres. C'est d'ailleurs bien dans la mesure où la Commission cherchait à développer une vision unifiée d'un domaine jusque-là disparate que l'on peut véritablement parler de « politique de transport ». Aussi, le caractère novateur de la démarche tient autant dans ce principe unificateur que dans sa portée potentiellement supranationale.

### **Le verrou rhénan**

Le gouvernement néerlandais s'est d'emblée opposé au principe d'encadrement tarifaire même s'il devait à terme disparaître. Il craignait que le système une fois établi ne se maintienne durablement. Aussi la question a constitué un obstacle sur lequel est venu se fracasser le projet de la Commission (Harter, 2010)<sup>366</sup>. En effet, les Pays-Bas qui avaient assoupli les règles de leur marché intérieur et conduit les entreprises nationales à se restructurer, défendaient avec cohérence mais intransigeance une organisation libérale des transports européens pour tous les modes. Ils se heurtaient sur ce point à l'opposition des autres pays-membres, de la France mais plus encore de l'Allemagne, son principal partenaire économique. Il est vrai que les négociateurs néerlandais avaient peu de chance de faire valoir à court terme leur position de tarification ouverte et à faible niveau, face à des pays habitués à une gestion administrée des transports qui contribuait à des niveaux de prix bien supérieurs. En campant sur une position fondamentalement libérale, les Néerlandais entendaient tirer parti de leur avantage économique relatif pour s'imposer sur les marchés voisins dont l'accès leur était encore limité. Par là, ils entendaient toucher les dividendes d'un marché commun des transports, au même titre que les Français tiraient ouvertement parti de la Politique Agricole Commune et la RFA de la compétitivité de son puissant secteur industriel,

La proposition d'encadrement tarifaire de la Commission qui assurait une première avancée libérale était donc perçue comme un recul inacceptable. D'ambition universelle au sein de la CEE 6, la règle devait s'appliquer au transport rhénan jusque-là régi par d'autres règles selon une tarification librement déterminée par le seul jeu de l'offre et de la demande, équilibré par une l'ajustement entre armements de la cale offerte pour soutenir les prix. La proposition de la Commission paraissait sur ce point d'autant plus condamnable qu'elle supprimait le seul marché libre du transport en Europe et remettait en question la Convention de Mannheim de 1868, pourtant reconnue par le Traité de Rome. La controverse sur le caractère exceptionnel de la navigation marchande sur le Rhin est de fait un élément déterminant pour comprendre les rapports de force à l'œuvre dans la définition d'une politique européenne des transports (Heinrich-Franke, Isabel Tölle, 2011)<sup>367</sup>. A ce titre, il faut restituer le poids significatif du Rhin dans le système des échanges intra-européens de la CEE à 6. A lui seul, le fleuve représentait en 1962 27,5% des trafics internationaux, soit 48,5 Mt sur les 176 Mt réalisés. Est-il besoin de

---

<sup>366</sup> Harter P.-A., *Verkehrspolitik für Europa ? Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft und die Bundesrepublik Deutschland 1957 – 1972*, Inaugural-Dissertation, Bonn, 2010, 260 p.

<sup>367</sup> Heinrich-Franke C., Tölle I., "Competition for European competence: the Central Commission for the Navigation on the Rhine and the European Economic Community in the 1960s", in *History and Technology*, 3.2011, pp. 331-352.



rappeler qu'une bonne partie des transports étaient effectués par les marins néerlandais ? L'enjeu du statut rhénan est donc de taille et détermine le terrain d'une confrontation entre l'Allemagne et les Pays-Bas qui débute en 1964. Elle ne se limite pas à une simple opposition entre une solution libérale et administrée des transports. Outre les deux Etats-membres, la question met en prise directe une ancienne et une nouvelle institution, à savoir la Commission Centrale pour la navigation sur le Rhin (CCNR) et la Commission Européenne. La première plus pragmatique et portée par une histoire déjà longue est traditionnellement aux mains de praticiens issus du public et du privé. Elle peut compter sur le soutien d'un monde professionnel favorable à une politique sectorielle et géographiquement limitée. Son fonctionnement est structuré par un système d'entente concertée et volontaire de réduction de cale, alors que le marché souffrait d'une offre alors structurellement excédentaire, notamment pour les petites cales des artisans bateliers, peu en phase avec l'évolution des marchés. Face à cette option traditionnelle de cartellisation, la Commission portait une position opposée, soucieuse de donner un cadre commun à tous les modes transports et sur l'ensemble du territoire communautaire. C'est bien au nom du principe de libre concurrence qu'elle souhaite supprimer les ententes entre représentants professionnels de la batellerie dans une position finalement plus libérale que celle de la CCNR. Stratégiquement, les négociateurs néerlandais qui veulent empêcher l'adoption de principe d'encadrement tarifaire sur le Rhin vont paradoxalement soutenir la position de la CCNR pour affaiblir les prétentions de la Commission.

D'autres conflits liés à la situation du Rhin opposaient par ailleurs Allemands et Néerlandais, telle la question de la tarification ferroviaire spéciale en faveur des ports allemands de Brême et de Hambourg (les *Seeausnahmetarife*) qui détournait une partie des trafics portuaires de Rotterdam et d'Amsterdam, situation que la politique de la Commission ne semblait pas condamner frontalement. De son côté, l'Allemagne entendait aussi défendre sa batellerie, moins bien préparée à la concurrence par des tarifs administrés élevés, qui pénalisait au demeurant le recours à la voie d'eau par rapport au rail. Ainsi, le statut du petit cabotage rhénan, c'est-à-dire du transport fluvial intérieur entre les ports allemands restait problématique. Au sortir de la Deuxième guerre mondiale, pour limiter la fuite des devises très rares le commandement allié avait réservé la navigation entre ports rhénans allemands à la batellerie allemande, en contradiction avec l'acte de Mannheim. Pour Bonn qui avait maintenu cette politique après 1949, il s'agissait donc d'un transport domestique et à ce titre soumis à l'encadrement tarifaire. Pour La Haye devait prévaloir la libre concurrence sur le Rhin, y compris pour des relations domestiques, suivant le droit international. La proposition du tarif à fourchette de la Commission venait affaiblir un principe de liberté déjà passablement mis à mal. La question du « petit cabotage rhénan » ne trouvera une résolution qu'à la fin des années 1960, lorsque les bateliers néerlandais seront autorisés à accéder au marché intérieur allemand, mais aux conditions tarifaires encadrées, c'est-à-dire bien plus élevées que sur le marché libre garantissant la survie des entreprises nationales. A prix équivalent, les chargeurs allemands avaient plutôt recours à des prestataires nationaux, et surtout d'ailleurs à des filiales intégrées aux grands groupes de l'industrie lourde qui avaient tout intérêt à profiter de ce marché captif et très rémunérateur pour

eux. Pendant quelques décennies on a alors assisté sur le Rhin à la situation paradoxale où le fret intérieur à l'Allemagne coûtait plus cher qu'un transport de Rotterdam à Bâle. Cette mésentente n'empêchait pas par ailleurs de mener une politique active d'interconnexion des réseaux autoroutiers, hors de tout contexte communautaire.

L'enjeu du transport rhénan a conduit les négociateurs néerlandais à faire valoir durablement et fermement un droit de veto quant à l'introduction d'un cadre général de régulations tarifaires pour les transports européens, dans l'espoir de faire pencher au maximum les politiques européennes en la faveur de leurs propres intérêts. Le maintien implicite du droit veto après 1966 permettront aux Pays-Bas de maintenir leur position intransigeante, d'autant qu'après 1970 la perspective de l'entrée du Royaume-Uni laisse penser qu'un nouveau rapport de force pourra s'instaurer au profit d'options plus libérales au sein d'une CEE élargie. L'avenir leur donnera raison. De leur côté, la CCNR et la Commission Européenne, ressortent affaiblis de cet épisode, aucune ne parvenant finalement à définir une politique cohérente pour la navigation rhénane. Le Rhin aura ainsi été un nœud de cristallisation des tensions et point d'achoppement majeur dans la mise en œuvre de la politique européenne des transports définie par le Traité de Rome. L'évolution technologique en faveur d'une diésélisation de la flotte rhénane et le retrait de nombreux indépendants du secteur, notamment allemands, permettront finalement au mode fluvial de surmonter le contexte de surcapacité structurelle qui avait débuté dans l'Entre-deux-guerres : le renouvellement de la flotte avait conduit à sortir du marché les unités excédentaires et vieilles encore mues par la vapeur. Ce changement structurel permet simultanément d'abaisser ses coûts par rapport au mode ferroviaire et ainsi de profiter de la croissance des trafics. Avec l'atténuation des tensions économiques sur le marché du fret, les relations germano-néerlandaises se détendent, favorisant le maintien du *statu quo*.

### **La résistance institutionnelle au changement**

Il ne faut toutefois pas réduire l'échec de la mise en œuvre d'une politique commune des transports au seul jeu des Etats-membres et de leur politique protectionniste. L'existence de nombreuses structures de coordination interétatiques mises en place à partir de la fin du XIXe siècle et au lendemain des deux guerres mondiales, loin d'annoncer la mise en place d'une institution centrale ayant pour objet la coordination des systèmes de transport, a eu tendance à retarder son avènement. D'abord parce que, les structures existantes semblaient finalement assez bien répondre aux défis de l'internationalisation que posaient les premières étapes de construction du Marché commun. Ensuite parce qu'elles s'appliquaient à un espace plus large que l'Europe des Six puis des Neuf. Enfin, les structures existantes avant 1958, presque exclusivement monomodales et appuyées par les Etats extérieurs à la construction n'avaient guère l'intention de s'effacer ou de perdre leur pouvoir au profit d'une institution plus centralisée. Comme le note Hanley Stevens (2004, p. 31) : *«In such a crowded playground it is perhaps not surprising that the pretention of a common transport policy should at first have*

*encountered so much opposition* ». Son analyse rejoint largement celle de Johan Schot lorsque ce dernier évoque « l'intégration fragmentée » qui a précédé la Construction officielle de l'Europe «... *the reason for the failure of the C(ommon) T(ransport) P(olicy) until the 1980s can be explained by the activities of a very crowded but fully operational transnational society. Not only the nation states curtailed the CTP but perhaps even more this transnational society* ».

Comme dans le cas rhénan, la Commission européenne se trouvait dans un contexte où de nombreuses structures de coopération transnationales de transport étaient déjà en place. Instituer une politique commune revenait dès lors à réévaluer leurs prérogatives et éventuellement à réorienter sinon à limiter leur champ d'action. Au-delà même du personnel de ces institutions, c'est l'ensemble des fonctionnaires nationaux des différents ministères et des grandes entreprises publiques qui ont été amenés à réviser leurs positions. La construction européenne vient bousculer un mode de relation stabilisé et policé, inscrit dans une sorte de diplomatie technico-politique qui trouve ses racines dans le second XIX<sup>e</sup> siècle. Devant la difficulté d'assimiler les nouvelles règles de fonctionnement ou plus simplement d'y adhérer, les fonctionnaires et plus généralement les spécialistes du secteur ont développé des attitudes de défense qui ont contribué à restreindre sinon à entraver purement et simplement les changements (Ambrosius et Henrich-Francke, 2007)<sup>368</sup>. La prévention vis-à-vis du nouveau pouvoir qu'incarnait la Commission sera longue à disparaître et peut-être n'a-t-elle jamais complètement disparu. Il est vrai que la jeune Commission européenne elle-même ne manquait pas de rappeler son rôle d'initiatrice des projets législatifs et avait une fâcheuse tendance à vouloir cantonner les autres instances dans un rôle strictement consultatif, ce qui ne manquait pas d'attiser les querelles de compétences. On le voit, la question de la souveraineté et du nouveau partage du pouvoir dépasse ainsi le seul cadre des Etats pour concerner l'ensemble des institutions qui en règlent les relations. Le cas de la CCNR n'est donc pas un cas isolé d'une institution cherchant à défendre ses prérogatives. On peut aussi évoquer le cas de la CEMT, institution soutenue par la Grande-Bretagne et dont la création cherchait déjà à prévenir l'Europe communautaire (Henrich-Francke, 2009).

Les transports étaient assurément un domaine pour lequel le nombre d'institutions internationales en place était important et la concurrence politique particulièrement vive. Cela peut expliquer en partie la plus grande difficulté d'imposer de nouvelles règles contrairement par exemple à la politique agricole, secteur qui ne disposait pas de structures européennes. La résistance au changement s'expliquerait aussi par l'attitude des individus dans le nouveau contexte institutionnel. Les rapports officiels des fonctionnaires allemands soulignent bien cette mise à distance des interlocuteurs de la Commission avec lesquels ils sont appelés à traiter (Ambrosius, Henrich-Francke, 2007). Les organisations existantes dans le domaine des transports fonctionnaient dans des cadres et selon des référents bien différents de la politique que souhaitait initier la Commission. Autant pour les organismes intergouvernementaux que pour les structures

---

<sup>368</sup> Ambrosius G. et Henrich-Francke C., « Alte Pfade der Integration und der Versuch, nach dem Zweiten Weltkrieg neue Wege einzuschlagen : Das Beispiel der Infrastrukturen in Europa », in *Historical Social Research*, Vol. 32, 4.2007, pp. 275 – 304.

issues des Nations unies qui succédaient souvent à celles mise en place par la SDN, les débats se concentraient surtout sur des questions d'interopérabilité à portée limitée d'ordre technique et juridique. Leurs actions trouvaient toute leur pertinence dans une logique de coordination administrative fondée sur le principe de la bonne volonté partagée. Aussi, l'idée même d'un cadre commun volontaire piloté par les politiques pouvait paraître incongru, hors d'atteinte et surtout susceptible de mettre à bas les savants équilibres établis jusque-là. Les interlocuteurs, souvent ingénieurs ou praticiens se considèrent d'ailleurs avant tout comme des techniciens mus par une même éthique et des codes de conduite modelés sur des échanges de bons procédés et une sorte de courtoisie diplomatique qui favorisaient à la fois les relations interpersonnelles et les codes de reconnaissance entre experts avertis. Regroupés au sein d'un même mode, ils appartiennent de fait au même univers technique dont ils partagent intimement les problématiques sans la moindre intention de renouveler le cadre général de leur action.

Le projet de la Commission d'une politique commune heurte frontalement ces habitudes acquises. Les groupes de travail bouleversent les buts et les méthodes acquises de coordination. Aux approches techniques immuables selon les modes de transport se substituent des entrées plus transversales (concurrence, tarification, développement et modernisation etc.). La plupart des réunions initiées par la Commission sont d'ailleurs animées par des fonctionnaires non experts du secteur, issus de ministères autres que celui des transports, comme les finances et l'économie. Ces éléments constituent autant de ruptures avec les pratiques et les repères acquis. Les représentations courantes et l'ensemble du système de valeur commun s'en trouve modifié et conduit nombre d'experts à développer des positions de scepticisme et de retrait préjudiciable à l'émergence de la politique commune. En un mot, le rapprochement entre anciennes et nouvelles dispositions institutionnelles a constitué un véritable choc des cultures. L'interprétation sociologique apporte un éclairage neuf sur l'échec relatif de la politique commune des transports et les freins qui ont entravé sa lente progression. L'échec de la politique commune ne tiendrait alors pas seulement aux intérêts égoïstes des Etats et à leur volonté de préserver leur pouvoir souverain, au poids des habitudes partagées par les administrations nationales et à la manière classique de traiter avec leurs homologues au sein des instances européennes selon des codes rodés par une longue pratique.

Peut-être les difficultés d'imposer la politique commune des transports relèvent-elles finalement du manque de temps d'apprentissage institutionnel, des codes de références et des valeurs qui lui sont associés. Il faut toutefois rappeler qu'en 1965, la perspective d'un mode de scrutin à la majorité qualifiée qui devait intervenir en 1967 avait conduit à une situation de compromis général, bien moins ambitieuse que ce qu'avait initialement imaginée la Commission, mais qui assurait une avancée certaine, échelonnée dans le temps. La nouvelle direction générale intronisée en 1967 après le départ du fédéraliste Hallstein est alors dans l'obligation de reprendre à la base le programme de politique commune sur une tonalité bien plus modeste. Si une partie du blocage dans les transports tient à l'attitude des Pays-Bas, notamment sur la question du Rhin, Christian Henrich-Franke (2009) souligne que les freins étaient bien plus nombreux et variés :

poids du droit de veto, représentations concurrentes et systèmes de référence contrastés entre instances institutionnelles en charge des transports, enfin absence d'un véritable souci d'aboutir de la part d'Etats encore prisonniers d'un encadrement administratif et segmenté du secteur. Dans ces représentations, la situation des entreprises ferroviaires et leur poids dans les équilibres intérieurs respectifs des pays-membres ont été décisifs. Par la suite et jusqu'en 1986, l'approche politique des transports sera ainsi traitée de manière distincte selon les entrées de tarification, de capacité, de concurrence, rendant le plan d'ensemble établi dans le Traité de Rome à la fois partiel et difficilement lisible dans ses objectifs premiers.

### **Une convergence tardive par le démantèlement national des dispositifs restrictifs**

Un obstacle majeur à l'émergence d'un marché unique des transports tenait à l'encadrement étroit auquel étaient soumis les transports, depuis les politiques de coordination instaurées à l'échelle des différents pays dans les années 1920 et 1930. Les mesures circonstancielles prises pour répondre dans l'urgence à l'effondrement des marchés nationaux ont progressivement été systématisées dans un vaste encadrement des prix, la limitation administrative des capacités offertes et d'une cartellisation de l'offre souvent appuyée par l'administration. Il s'agissait de manière très directe de soutenir le transport ferroviaire en limitant la concurrence de la route qui avait commencé sa fulgurante ascension. Le principe de l'encadrement tarifaire est repris au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, sur un mode cette-fois moins rigide. La création d'entreprises de transport public restait soumise à autorisation publique et les droits de circulation demeuraient contingentés. Aussi, on comprend que dans ce contexte la croissance de la flotte des véhicules ait été largement réalisée par les industriels en compte propre. Pour les gouvernements qui ont nationalisé les chemins de fer, le contingentement demeure une tentative vaine de protéger le marché ferroviaire qui va s'avérer de plus en plus ruineuse pour le contribuable. S'il permet au système ferroviaire d'échapper à la faillite ; il en retarde aussi le renouveau. Cette logique est particulièrement marquée dans les pays les plus interventionnistes que sont l'Allemagne et la France où le poids des cheminots et la force de leurs syndicats rendent par ailleurs toute réforme délicate. Pourtant, dans cette période qu'on a souvent tendance à homogénéiser hâtivement pour l'opposer globalement à la libéralisation qui va suivre, Nicolas Neiertz (1999)<sup>369</sup> distingue trois moments pour le cas français, qui mettent en lumière l'assouplissement progressif de cet encadrement. Si la coordination réglementaire qui a pour objectif la réduction du déficit des chemins de fer (1918-1944) est très contraignante, elle est suivie d'une coordination tarifaire sectorielle qui a pour objectif d'égaliser les coûts marginaux entre opérateurs (1944 – 1960) ; enfin, prime la coordination technique pour favoriser l'intermodalité, marquée notamment par la LOTI (Loi d'orientation des transports intérieurs) de 1982.

---

<sup>369</sup> Neiertz N., *La coordination des transports en France, de 1918 à nos jours*, Comité pour l'Histoire économique et financière, Paris, 1999, 802 p.

De manière sans doute décisive, c'est le progressif mais continu désinvestissement des Etats dans la régulation des transports sur le plan domestique qui va rendre possible la convergence des politiques sur le plan européen. La tendance s'engage pour la route dès les années 1970. Le *Transport Act* au Royaume-Uni et des mesures similaires en Suède qui assouplissent les règles en vigueur remontent même à 1968 (Winkelmans, 2006)<sup>370</sup>. En France, la tendance sera arrêtée momentanément en 1981, mais reprend très vite et le marché routier va être complètement libéralisé en 1987. Les autres modes de transport seront toutefois beaucoup plus longs à emboîter le pas. Dans certains pays et surtout pour le transport ferroviaire, il faudra attendre les réglementations européennes pour mener à bien cette opération, alors que d'autres engagent spontanément la libéralisation, au prix parfois de sévères luttes politiques et sociales comme ce fut le cas au Royaume-Uni pour le rail. Bref, l'émergence d'un marché européen des transports n'a été rendue possible que par la dérèglementation préalable des marchés domestiques. Contrairement à ce qu'on affirme souvent, la libéralisation n'a donc pas été seulement imposée par l'Union (qui, il est vrai, en a accéléré le processus), elle relève aussi de choix nationaux expérimentés dans le transport routier. Comme celui-ci avait fini par représenter l'essentiel des trafics, la conversion globale posait moins de problème. Les causes initiales du blocage de la politique européenne des transports ont été ainsi progressivement rabotées.

### L'Acte Unique et la relance de Maastricht (1985 – 1993)

Durant les années 1960 et 1970, différents arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) étaient restés lettres mortes. Mais la situation devait radicalement changer au cours de la décennie suivante. La combinaison de plusieurs éléments va alors aboutir à la relance de la politique européenne des transports sur d'autres bases. Sur le plan juridique, le recours en carence introduit par le Parlement Européen devant la CJCE marque un tournant significatif. Sans donner une complète victoire au Parlement, le jugement de 1985 impose au Conseil de prendre des mesures pour répondre aux attentes du Traité de Rome qui, on l'a vu, ne faisait pas obligation expresse aux Etats-membres d'adopter une politique commune pour les transports et n'en fixait pas le calendrier. Les manquements ponctuels pouvaient être réparés sans chambouler l'existant, notamment la mise en application de l'article 75 sur les transports internationaux et le droit d'admission des transporteurs non-résidents (qui auraient dû être appliqués au plus tard en 1969). Mais il s'agissait en fait d'éléments secondaires qui, à eux seuls, ne pouvait entraîner un complet revirement.

La rupture revient surtout à la volonté politique assumée de relancer la construction européenne avec le *Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur européen* de 1985 qui ouvre la voie à l'Acte Unique européen de 1986. Ce traité assure l'achèvement du marché unique par l'instauration des quatre libertés (libre circulations, des biens, des hommes, des prestations et des

---

<sup>370</sup> Winkelmans W., "Government and transport markets", in *Ports are More Than Piers. Liber amicorum presented to Prof. Dr. Willy Winkelmans*, De Lloyd, Antwerpen, 2006, 428 p., pp. 152 – 187.

capitaux) et d'un volet concernant la convergence des politiques extérieures des Etats-membres. Le texte mettait explicitement fin à l'exception des transports dans les prestations de service. Les dispositifs retenus conduisaient à réduire les barrières réglementaires pour garantir la libre prestation des services, notamment dans les transports : la suppression des contingentements intra-européens et des contrôles aux frontières. Cette-fois-ci la date buttoir sera fixée : le 1/1/1993. La nouvelle Commission Delors pouvait compter sur un Conseil Européen soucieux de mettre en œuvre cette ambitieuse proposition, grâce notamment à une étroite entente politique. L'Acte unique revenait aussi sur la règle de prise de décision dans les matières communautaires, substituant la règle de la majorité qualifiée à l'unanimité implicitement en vigueur jusque-là pour les sujets communautaires. En effet, plus de 300 directives devaient être passées pour que le Marché unique puisse enfin prendre forme, ce qui aurait été inconcevable selon les règles de l'unanimité, d'autant qu'il s'agissait souvent de points qui n'avaient pas trouvé de consensus jusque-là. La menace du droit de veto maintenu par le compromis de Luxembourg tombait.

Le projet de relance du marché intérieur était fortement aiguillonné par les grands lobbies au premier rang desquels les principaux acteurs économiques. Les grands industriels de l'automobile et des BTP<sup>371</sup> réunis au sein de la Table ronde des industriels européens étaient particulièrement actifs. Constitué en 1983, le regroupement avait rendu public un certain nombre de rapports appuyant la nécessité de réaliser rapidement l'Europe des transports par la liberté de circulation et la réalisation des infrastructures pour assurer la continuité spatiale du marché. Des comparaisons sur l'efficacité des systèmes, notamment avec les Etats-Unis permettaient de souligner l'urgence d'investir pour maintenir la compétitivité du système de production et la capacité d'innovation en Europe (Fig. 38). Ce discours a depuis largement été institutionnalisé et est largement porté par la Commission elle-même. Entre 1984 et 1992, plusieurs études rendues publiques vont fortement orienter les débats et exercer une influence directe aussi bien sur l'opinion publique que sur les membres des instances européennes (te Brömmelstroet, Nowak, 2008)<sup>372</sup>. En quelques années, la Table ronde des industriels va populariser les notions de « maillon manquant », de maintien de la mobilité et de l'urgence d'investir dans les infrastructures et dans le développement de la technologie pour prévenir les risques de paralysie du continent :

- *Missing links, Upgrading Europe's Transborder Ground Transport Infrastructure* (1984) ;
- *Keeping Europe Mobile; a report on advanced transport systems* (1987) ;
- *Need for renewing transport infrastructure in Europe* (1989) ;
- *Missing networks: A European challenge* (1991) ;
- *Reshaping Europe* (1991) ;
- *Growing together: One infrastructure for Europe* (1992).

<sup>371</sup> Pendant cette période, les secrétaires de la Table ronde ont été de 1983 à 1988 Pehr Gyllhammer, directeur de Volvo, de 1988 à 1992 Wisse Dekker directeur de Philips, de 1992 à 1996 Jérôme Monod, directeur de Suez-Lyonnaise des Eaux.

<sup>372</sup> te Brömmelstroet N., Nowak T., « How a court, a commissioner and a lobby group brought European transport policy to life in 1985 », in *GeoJournal*, 2008.72, pp. 33-44.

Après l'adoption du traité de Maastricht et la reconnaissance de la plupart de leurs revendications, leur activité de lobbying va brutalement s'interrompre. Même si le poids de ces campagnes a été fort, il faut aussi en tempérer la portée réelle, sachant par ailleurs que leur appel à une politique industrielle européenne est resté largement sans réponse.

#### FRONTIERS CREATE COSTLY DELAYS FOR ROAD TRANSPORT

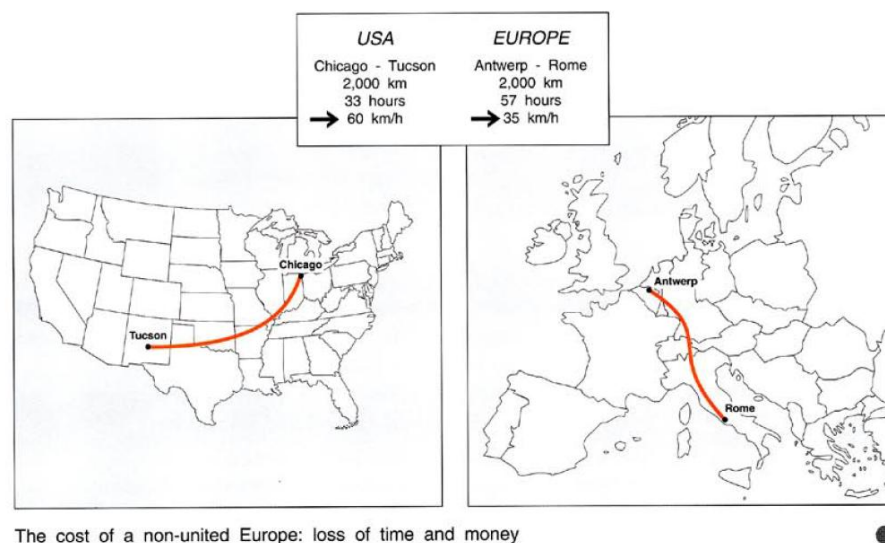


Figure 38. Les effets de frontière sur les transports routiers intra-européens. Extrait de *Reshaping Europe* (ERT, 1991, p. 32)

Le contexte idéologique a lui-même évolué au profit d'un libéralisme alors triomphant, en suivant le slogan professé par Margaret Thatcher et son fameux T.I.N.A. « *There is no alternative* ». Le redressement économique spectaculaire de l'Amérique de Reagan puis du Royaume-Uni a servi de porte-étendard aux courants néolibéraux, touchant successivement l'ensemble des pays industrialisés. L'acceptation de la déréglementation était au demeurant largement acquise comme en témoignent les vagues de privatisation des entreprises publiques en Europe, intervenues dans ces mêmes années sur la base de choix strictement nationaux. La singularité européenne qu'il faut souligner tient alors au fait que la tendance libérale est bel et bien venue nourrir un projet institutionnel. Le secteur très réglementé des transports comptait par ailleurs parmi les secteurs-test et avait fonctionné comme vitrine de la libéralisation, aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, aussi bien dans le ferroviaire que dans l'aérien, réputés comme des bastions de l'économie publique. Non sans succès d'ailleurs. Cette orientation était à la fois portée par les gouvernements libéraux, mais les réformes et la modernisation qu'elle introduisait n'était pas toujours considérée d'un mauvais œil par des gouvernements plus modérés. Le tout était de voir où placer le curseur des réformes, ce qui n'a pas manqué d'introduire un débat politique. En Europe, le choix d'un échelonnement dans le temps de l'ouverture des marchés (contrairement à ce qui s'était fait Outre-Atlantique) rendait possible une adaptation progressive



des groupes européens, au moins aux plus puissants d'entre eux, aux nouvelles règles concurrentielles.

En 1992, le Traité de Maastricht qui fait suite à l'Acte unique est l'occasion de la refondation d'une politique des transports avec la définition explicite d'un réseau transeuropéen de transport et la participation financière de l'UE pour la réalisation d'infrastructures d'intérêt communautaire dans le cadre des procédures de codécision entre le Conseil et le Parlement<sup>373</sup>. D'autres éléments ayant potentiellement un impact sur le secteur des transports sont également introduits, comme le renforcement des normes communautaires de sécurité et des mesures environnementales.

Même si le champ de compétences de l'UE dans le domaine des transports s'est très largement élargi pour toucher potentiellement tous les modes et tous les aspects du secteur, les marges de manœuvre et d'interprétation des Etats n'ont pas disparu. Elles demeurent réelles et laissent de la place pour une politique nationale. Les Etats-membres conservent leur entière compétence pour des objets qui ne font pas, ou pas encore l'objet de textes européens. Il s'agit là notamment des questions sociales, la fixation précise de normes à l'intérieur de seuils (maxima ou minima) définis par l'UE, enfin le choix dans la manière de contrôler et de sanctionner le non-respect des textes (Bernadet, 2004)<sup>374</sup>. En termes d'infrastructures et de leur gestion, les Etats restent maîtres à la fois des tracés et des calendriers de réalisation. L'UE ne peut qu'orienter à la marge des choix par des subventions susceptibles d'inciter la réalisation de certains travaux intéressant la dimension européenne.

### **L'ambivalence de la notion de marché européen**

L'évolution de la politique commune des transports conduit à interroger la place qu'occupe le principe de libre concurrence dans la construction d'un espace européen. Est-il véritablement le point cardinal de toute politique communautaire comme lui en font le reproche ses contempteurs ? Selon les visées des acteurs économiques et politiques, plusieurs interprétations du marché sont de fait concurrentes, et il faut bien à ce niveau distinguer le marché autorégulé des néolibéraux sans intervention de la puissance publique et le marché encadré où cette dernière fixe les règles jusqu'à orienter activement les choix des acteurs économiques.

---

<sup>373</sup> *Traité de Maastricht* : Article 129 B « en vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés aux articles 7 A et 130 A et de permettre aux citoyens de l'Union, aux opérateurs économiques, ainsi qu'aux collectivités régionales et locales, de bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures, la Communauté contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie. Dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels, l'action de la Communauté vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Elle tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté ».

<sup>374</sup> Bernadet M., « L'Europe des transports : le transport terrestre de marchandises », in Grard L., *L'Europe des transports*. Actes du colloque d'Agen 7 et 8 octobre 2004, La Documentation française, pp. 71 – 95.

Le marché est bien sûr une des notions-clés de la fondation de l'Europe communautaire. Son instauration s'impose comme une référence centrale dans les traités de la CECA et de Rome en établissant l'égalité de traitement entre acteurs nationaux. La libre circulation est postulée en réaction au repli que représente l'interventionnisme des Etats, mais aussi pour réaffirmer la rupture avec les principes d'une économie dirigée telle qu'elle était alors prônée par les régimes socialistes et dont il s'agissait de se démarquer idéologiquement. Par ce biais, la CEE naissante réaffirme son ancrage libéral. Aussi n'est-ce pas un hasard si la Haute Autorité de la CECA a une certaine parenté avec la commission anti-trust telle qu'elle fonctionne aux Etats-Unis et dont Jean Monnet a pu directement s'inspirer. Dans ce cadre, le marché est avant tout conçu comme un outil pour atteindre, secteur par secteur, une unité européenne que l'option politique n'était pas parvenue à réaliser. Avec le développement idéologique du néolibéralisme au début des années 1980, le marché apparaît cependant comme fin en soi et la meilleure garantie d'allocation optimale des ressources.

Pour Nicolas Jabko, la convergence entre le marché à vocation politique et une interprétation néolibérale semble avoir été un levier décisif pour mettre en branle le changement institutionnel qui a assuré le passage de la CEE à l'UE. Pour lui, la ligne libérale que suit la Commission et avec elle de nombreux acteurs politiques relèveraient pour partie d'une stratégie de circonstance où la notion de marché se présente "*comme point de ralliement commode*" et ciment d'une alliance *a priori* fortement improbable entre des acteurs très différents. Elle vise notamment à mobiliser les tenants du libéralisme économique pour faire avancer la construction européenne dans un sens dessiné par les Pères fondateurs. Le marché va servir de levier comme « *slogan commode et efficace* », élément mobilisateur pour approfondir la construction européenne. La notion renvoie toutefois à des orientations et des systèmes de valeurs très contrastées. Le projet de marché unique lui-même repose sur des ambiguïtés qui ne cesseront de travailler le projet européen. Nicolas Jabko<sup>375</sup> se sert de cette équivoque fondatrice comme clé de lecture des processus qui ont redessiné les contours du projet européen à partir des années 1980 en désamorçant momentanément des oppositions qui avaient jusque-là freiné toute avancée significative. Si sa lecture montre que le progressif recours à la notion marché répond à l'évolution de divers secteurs (finance, énergie, politique structurelle), elle permet également de comprendre comment les réformes ont pu être adoptées, notamment dans les transports, par une coalition d'acteurs aux attentes et aux intérêts divergents. En fonction des ambitions stratégiques et des idéologies qui les sous-tendent, deux systèmes de valeurs structurent le champ des réformes européennes. D'une part, les partisans du néolibéralisme économique et de la libre circulation des biens et des capitaux comme meilleur garant de la création de richesse, mais sans aucune visée de nature politique. D'autre part, les tenants d'un projet politique européen plus encadré, en butte aux caractères restrictifs des logiques centrées sur l'intérêt des seuls Etats, ou en réaction au libéralisme économique excessif. Ils conçoivent le marché comme l'instrument de

---

<sup>375</sup> Jabko N., *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*. Presses de la fondation nationale des sciences-politiques, Paris, 2009, 288 p., Edition actualisée de *Playing the Market : A political Strategy for Uniting Europe, 1985 – 2005*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 2006.

régulation de type fédéraliste, échelle pertinente de protection dans le cadre d'une économie mondialisée.

**Tableau 1. Les acceptions du marché européen (d'après Jabko, 2009)**

Motivation	Le marché comme fin en soi	Le marché comme moyen d'unifier l'Europe
Vision politique de long terme	<i>Libéralisme économique</i>	<i>Européanisme et/ou régulation plus effective du marché</i>
Motivation à court terme	<i>Pragmatisme intégrationniste par secteur</i>	<i>Expansionnisme administratif, approche territoriale</i>

Au fond, on peut résumer les positions par deux propositions symétriques mais distinctes quant à leurs objectifs : par le Marché vers l'Europe unie, par l'Europe vers le Marché. Il y a eu de part et d'autre une volonté d'instrumentalisation réciproque dans l'engagement des réformes et aussi une alliance de circonstance contre un troisième groupe que l'on pourrait qualifier de souverainistes, nationalistes ou promoteurs d'une voie intergouvernementale.

L'effet des nombreuses mesures qui se sont succédé entre 1985 et 2000 s'est traduit par une activité législative communautaire intense. Elle a conduit à la double progression du libéralisme et de la fédéralisation de son encadrement. Une vision équilibrée est défendue par Jacques Delors, l'ouverture des marchés et l'approfondissement de la concurrence qu'elle implique doivent être contrebalancés par une politique de transfert social et une politique régionale accrue à destination des espaces périphériques qui souffrent de leur marginalité géographique et économique. Dans cette perspective, la politique d'aménagement et de développement économique par des transferts financiers se présentait comme l'autre versant correcteur de l'unification du marché intérieur. Elle supposait donc le renforcement de la redistribution. La politique de cohésion joue ce rôle, mais pas au niveau où l'avait espéré Delors, car les limites budgétaires et le plafonnement des ressources communautaires ont conduit à revoir à la baisse cette option plus fédéraliste.

Les différents modes de transport, et plus généralement les industries de réseau, sont successivement ouverts à la concurrence intra-européenne, avec quelques aménagements comme pour le cabotage routier qui reste un temps encadré ou des délais accrus pour le ferroviaire dont le transport intérieur de voyageurs ne sera complètement libéralisé qu'après 2019. Avec la libéralisation, on assiste simultanément à un renforcement de la prise de décision sur un mode fédéral. Suite aux réformes engagées, les instances communautaires sont en mesure de définir des priorités collectives. Pour ce faire, elles disposent de compétences législatives élargies en termes de régulation mais aussi de surveillance. L'épisode libéral a contribué à renforcer les institutions européennes. Dans ce sens l'UE est devenue un « administrateur fédéral », sans toutefois disposer de structure étatique. Son rôle n'en n'est pas moins établi dans les négociations internationales sur le commerce ou dans les accords de libre-échange où la Commission joue clairement en faveur d'un accroissement des accords.

La tension entre les deux interprétations, libérale ou communautaire, à donner au marché européen n'est toutefois pas encore stabilisée, et le champ politique européen continue à être traversé par des tensions susceptibles de bloquer le processus d'intégration dans un contexte de crise qui a mis en avant les dérives libérale soutenue par les instances européennes, notamment celle d'un système financier trop faiblement régulé. Cette défaillance du libéralisme associée à la construction européenne et la méfiance croissante envers le pouvoir des marchés financiers portent en retour atteinte au projet européen en délégitimant un de ses fondements. Les défenseurs des services publics et de la régulation nationale accusent l'Europe ainsi d'être le cheval de Troie de l'ultralibéralisme. Les fédéralistes voient toute avancée politique désormais bloqués par les libéraux et se refusent de leur côté à aller plus loin dans l'ouverture des marchés sans contrepartie de politiques sociales ou économiques. Nicolas Jabko (p.268) conclut son analyse en notant que « *le remarquable succès de la stratégie intégrationniste des années 1980 et 1990 devient un handicap pour la poursuite de l'intégration politique* ». Bref, l'ambiguïté de départ, cultivée ou non, a fini par jeter le discrédit sur la construction européenne dans bien des esprits. Toutefois, l'évolution est loin d'être figée puisque la crise bancaire et la crise des dettes souveraines européennes sont le vecteur d'un renforcement du système de solidarité financier élargi, en contrepartie d'un droit de regard et d'une discipline accrue des Etats-membres et de leurs banques. Encore une fois, le renforcement de la gouvernance commune a été accéléré par une grave crise et les solutions élaborées correspondent à l'intérêt bien compris des Etats.

### La succession des Livres Blancs

La relance d'une politique européenne des transports conduit la Commission à en définir les grandes orientations à travers des textes qui doivent ensuite être validés par le Conseil et le Parlement puisque le domaine relève d'une procédure de co-décision. Sur la base de pratiques courantes dans le monde anglo-saxon et largement adopté dans le fonctionnement des institutions européennes, a été adopté le principe du livre blanc, texte par rapport auquel les instances européennes sont appelées à se prononcer. Si l'on s'en tient à une définition couramment adoptée<sup>376</sup>, « *il s'agit d'un document officiel succinct publié par un gouvernement ou une organisation internationale afin de rendre officiel un rapport. Il a souvent pour objet de faire des propositions de long terme. Les Livres blancs contiennent un ensemble argumenté de propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique* ». Ils sont préparés par les Livres verts, textes qui ont une visée plus prospective avec pour objectif d'initier le débat. Il s'agit d'une version encore provisoire et susceptible d'amendements pour constituer le rapport officiel à venir. Un Livre vert est ainsi diffusé en vue de sonder l'opinion et permettre en retour à la Commission d'apporter des arguments aux options retenues. Il peut faire l'objet d'une discussion élargie aux grands acteurs institutionnels ou économiques et plus généralement à l'opinion publique. Par son caractère ouvert, cette procédure relève bien d'une élaboration

---

<sup>376</sup> Source Wikipédia

politique élargie avant la procédure d'adoption plus formelle. La réception du texte constitue une forme de démocratie officieuse.

Si l'initiative de la rédaction de Livres verts ou blancs revient à la Commission, les propositions qu'il contient doivent être discutées et approuvées par le Parlement européen et le Conseil. Mais il s'agit bien comme le soulignent François Decoster et Frédéric Versini (2009), *d'un instrument de communication de nature stratégique, non contraignante (soft law)*. S'achevant sur un programme d'action, les livres blancs préparent et justifient en quelque sorte les mesures législatives que sont les règlements et les directives contribueront à définir plus précisément par la suite, ces derniers constituant, par opposition, une *hard law*.

Partant de la lecture des trois Livres blancs rédigés depuis 1992 par la Commission et validés par les instances communautaires, nous y décelons une progression qui dénote une évolution dans la stratégie de mise en œuvre de la politique européenne des transports. Chacun de ces textes met alors plus spécifiquement l'accent sur les orientations prioritaires de la politique des transports dans les dix années qui suivent son adoption. Aussi, une lecture synthétique permet d'en mettre en relief les thèmes prioritaires successivement retenus. Si l'on a souvent insisté sur les évolutions et les ajustements des textes aux contextes politiques et économiques de leur rédaction, force est de constater à l'inverse qu'on observe une certaine permanence des paradigmes mobilisés offrant une continuité à partir du principe de libéralisation du marché et de souci de prise en compte de l'enjeu environnemental, même si l'accent sur l'un ou l'autre des aspects peut-être différemment appuyé. Il y a là deux traits fondamentaux dont l'articulation se trouve dans l'idée d'une efficience commune qui serait à la fois économique et écologique. L'équilibre est difficile à trouver, mais la Commission ne s'est guère départie de ce double objectif.

**Le premier Livre Blanc de 1992** « Le développement futur de la politique commune des transports » mettait principalement en avant la nécessité d'ouverture du marché européen du transport. La libéralisation engagée est alors considérée comme le meilleur moyen d'augmenter l'efficacité du dispositif, y compris pour dynamiser le transport ferroviaire et ainsi rééquilibrer le partage modal. Engagée avant cette date, la libéralisation des marchés routier, fluvial et aérien a été largement acquise au cours de cette période, au contraire du rail qui accumulait les retards. La notion de « maillon manquant » occupe aussi une place importante avec l'idée que la continuité du service pouvait passer par l'interconnexion des réseaux-soutiens déjà existants. On a donc une lecture de l'espace européen marquée par une fragmentation géographique et technique qu'il s'agit de surmonter.

**Le second Livre blanc de 2001** « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix » reprend les mêmes préoccupations, mais y ajoute une ambition politique forte sur la "durabilité" du système de transport, entendue selon ses trois dimensions usuelles : économique, sociale et environnementale. Il répond à la stratégie de développement durable

arrêtée par le Conseil européen de Göteborg en juin 2001. Il envisage de réduire la mobilité ou du moins d'en limiter la croissance. Par ailleurs le texte envisage un vaste programme de revalorisation des modes alternatifs à la route. L'autre point important du texte est le thème de la congestion des infrastructures et la nécessité de débarrasser les réseaux transeuropéens (RTE) de leurs goulets d'étranglement, tablant sur une forte croissance économique, qui ne s'est pas concrétisée. La Commission a ainsi proposé près de soixante mesures afin de mettre en œuvre un système de transport capable de rééquilibrer les modes de transport, de revitaliser le rail, de promouvoir le transport maritime et fluvial et de maîtriser la croissance du transport aérien. Il s'agit rien moins que de chercher à casser le lien entre croissance économique et transport. Cette orientation assez radicale n'est pas allée sans susciter de vifs débats et des critiques d'une politique qui s'éloigne du jeu du marché :

- la volonté d'un **transfert modal** de la route vers les modes alternatifs (avec notamment le développement des transports collectifs urbains et interurbains pour les voyageurs, du transport ferroviaire, fluvial, maritime et intermodal pour le fret). L'accroissement fiscal de l'usage de la route pourrait alors être favorable aux autres modes ;
- l'effort de "**découplage**" de la croissance économique (qu'il faut maintenir au meilleur niveau possible) et de la croissance des transports (qu'il conviendrait de contenir), quel que soit le mode retenu.

Devant l'absence de résultats tangibles, l'opposition du monde routier et l'incompréhension de nombreux experts, un repositionnement stratégique s'est imposé en 2006, à mi-parcours. Le nouveau texte, « Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent » met un nouvel accent sur les routes, indiquant que la comodalité et la logistique permettront de renforcer l'efficacité des transports. La notion de comodalité tend à limiter la concurrence intermodale dans la mesure où elle réserve à chaque mode une aire de pertinence. Cette référence évite surtout de stigmatiser la route et marque ainsi l'abandon de la promotion du transfert systématique et la fin de l'idée de découplage comme un objectif à défendre. Le texte engage ainsi une politique plus réaliste du rééquilibrage entre les modes de transport. La nouvelle stratégie de transport à long terme de l'UE prévoit d'accorder un soutien de même importance à tous les modes de transport et insiste plus sur l'inflexion technologique pour rendre les transports plus respectueux de l'environnement sans pour autant brider la mobilité, un postulat d'ailleurs repris en toutes lettres dans la libre blanc de 2011 : « Freiner la mobilité n'est pas une option ».

Les ambitions de solutions technologiques inscrivent la politique des transports de l'Union par la mobilité intelligente au cœur de la **stratégie de Lisbonne** définie en 2000 pour la croissance, la cohésion économique et sociale par l'innovation. Elles sont représentées comme la panacée, dont la mise en œuvre permettrait de répondre à la fois aux défis de la congestion par un l'optimisation des systèmes de circulation, de la pollution par l'amélioration de l'efficacité technique des véhicules. En fait, cela revenait pour partie à poursuivre les programmes technologiques déjà engagés dans les divers segments : la «voiture intelligente» et «eSafety», dans l'aérien (SESAR), dans le ferroviaire (ERTMS) et sur la voie d'eau (SIF et SafeSeaNet), le

dispositif avec les signaux de navigation et de positionnement devant être assuré par le projet Galileo, un système de satellites géostationnaires européens dont la mise en service devrait être pleinement opérationnelle qu'après 2020.

**Le troisième Livre Blanc** intitulé « *Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources* » a été rendu public en 2011. Là encore, le texte balaye l'ensemble des thèmes et des modes de transport de la politique européenne. Il définit des ambitions qui peuvent paraître hors de portée alors les objectifs définis dans les précédents documents sont loin d'avoir été atteints. Mais, il faut y lire la volonté de mise en cohérence de mesures particulières qui prennent tout leur relief dans une tentative de mise en système. Ces réalisations ne doivent rendre plus facilement opérants les autres objectifs prioritaires que sont l'avènement du marché unique des transports, la réduction de 60% de l'émission des gaz à effet de serre à l'horizon 2050 par des véhicules à faible émission et une massification des transports sur des axes multimodaux. Enfin, la Commission rappelle le principe de tarification des transports avec une couverture complète de leurs coûts pour éviter les distorsions, ce qui est loin d'être appliqué notamment pour les modes alternatifs à la route. La transparence fonctionnelle des corridors devraient y concourir.

En termes spatiaux, le document fait ressortir rôle directeur d'un réseau de transport transeuropéen resserré sur les principales infrastructures ou *core-network*. C'est sur lui que la Commission a choisi de porter l'essentiel des efforts de sa politique de transport. Il s'agit en quelque sorte de réaliser l'objectif retenu à l'échelle de chaque corridor majeur pour l'ensemble de l'espace européen et dans lequel viennent s'insérer les itinéraires prioritaires.

### Représenter le dispositif institutionnel communautaire

*« En tant qu'ensemble, les Etats membres sont maîtres de la forme que revêt l'Europe, alors qu'individuellement elle leur échappe. »* Luuk van Middelaar

L'équilibre institutionnel européen n'est pas étranger aux visions défendues par chacun des Etats, correspondant à des modes d'organisation profondément ancrés dans les pratiques politiques nationales, dans la manière de se projeter dans l'aventure européenne et selon des fenêtres de tir qui ont pu orienter la construction européenne. De manière schématique (Kahn, 2007)<sup>377</sup>, le Royaume-Uni défend une Europe-marché sur une base d'Etats-souverains engagés dans une négociation toujours ouverte entre partenaires. La France projette une Europe politique sur des bases intergouvernementales, où toute sa place est laissée à l'initiative politique. L'Allemagne enfin conçoit une Europe plus organique, où les liens sont fondés par de solides bases juridique réglementant les prérogatives des uns et des autres et privilégiant un modèle

---

<sup>377</sup> Kahn S., *Géopolitique de l'Union Européenne*, Armand Colin, Paris, 2007, 128 p.

fédéral dont elle tend toutefois à se détacher aujourd'hui. Trois modèles d'Etats, donc trois modèles d'Europe. Si l'on souhaite maintenant replacer la politique des transports dans le jeu institutionnel européen, plusieurs représentations concurrentes s'offrent à nous, qui ne sont pas sans influence à la fois sur la compréhension de ce qu'est la construction européenne, mais aussi sur la manière d'en orienter le récit et partant, la finalité ultime du projet politique laissé ouverte par les traités. Au cours de nos lectures, nous avons pu ainsi identifier plusieurs structures qui vont successivement jeter des éclairages complémentaires sur la construction de l'espace européen : le *triangle institutionnel* qui cadre les relations politiques classiques entre les acteurs politiques, les *cercles emboîtés* qui insiste sur l'existence d'un tiers espace, entre les règles communautaires et les relations interétatiques classiques, une européanisation portée par le jeu plus indépendant des Etats, enfin la *dynamique de circulation* des règles et des normes qui peuvent émaner des institutions, mais aussi des Etats eux-mêmes. Nous tenterons de rapprocher chacune de ces figures de l'interprétation qu'elle offre pour la compréhension de la politique commune des transports.

### **Un domaine de gestion potentiellement éclaté**

Les objectifs posés par la politique européenne des transports peuvent s'articuler autour de trois grandes ambitions (Decoster, Versini, 2009) : relier les citoyens et les territoires européens, réaliser le marché intérieur et renforcer la compétitivité de l'économie européenne, relever le défi climatique, objectifs souvent difficiles à mettre en œuvre du fait des compétences limitées dont disposent les instances communautaires. Aussi la politique européenne des transports ne traite pas de manière globale, ni équivalente les différentes composantes du système de transport. Les décisions communautaires s'appliquent de manière très diverses selon l'objet concerné et les compétences qui lui sont dévolues. Aussi, selon les cas, l'action peut être directe ou nécessiter l'implication voire l'initiative des Etats-membres.

On voit par ce biais que la politique communautaire des transports n'est pas un bloc et ne relève pas d'un texte ou d'une logique unique. Les différentes facettes du transport relèvent en fait de dispositifs et de modes différenciés de décision :

- le ressort exclusif de la Commission (négociations commerciales internationales, autorisation d'accès à l'espace communautaire pour les opérateurs de pays tiers) : domaines relevant des compétences propres où le transport est envisagé comme support du COMMERCE INTERNATIONAL ;
- le système de la codécision entre le Parlement et le Conseil de l'Union (ministres des Etats-membres), notamment ce qui relève du marché unique : réglementation à travers les paquets ferroviaires, aériens, maritimes, c'est-à-dire le transport comme une prestation de service (le MARCHÉ), mais aussi le transport envisagé dans sa composante technique (INTEROPERABILITE et NORME). Dans ce cadre, la Commission Européenne (et derrière elle les Directions générales) est ici centrale puisque qu'elle se trouve à l'initiative des textes législatifs débattus ;



- d'une politique d'incitation et dont les décisions incombent in fine aux seuls Etats : les RTE-T, c'est-à-dire le transport comme infrastructures (l'ÉQUIPEMENT) ou le soutien à l'innovation, le transport comme construction des véhicules, le transport est appréhendé ici dans une dimension de RECHERCHE TECHNOLOGIQUE et de POLITIQUE INDUSTRIELLE.

La négociation des accords internationaux qui porte sur des domaines de **compétence communautaire exclusive** lui revient, même si elle reste sous le contrôle étroit du Conseil des ministres. La **démarche communautaire** qui caractérise le second point est un attribut partagé entre le Conseil et le Parlement, sur l'initiative de la Commission. C'est-là une des méthodes les plus importantes et originales de décision au niveau de l'Union européenne. Elle contraste à la fois avec le premier point comme avec le troisième, la méthode intergouvernementale ou **méthode ouverte de coordination** dans laquelle les gouvernements des États membres jouent un rôle moteur, le rôle de la Commission étant tout au plus incitatif.

Le traité de Rome s'intéresse essentiellement au transport en tant que prestation de service et encadre les règles d'accès au marché intérieur. Il vise à garantir l'égalité de traitement des entreprises et des usagers, quel que soit leur pays d'origine. Sa réalisation est parachevée en 1993 avec la mise en œuvre de l'Acte unique européen de 1986. Avec le traité de Maastricht et la mise en œuvre des RTE-T la gestion des infrastructures de transport entre plus dans le modèle de la coopération. Toutefois, malgré l'hétérogénéité de la prise de décision et de la portée de ses compétences institutionnelles, la Commission s'est attachée en termes de transport à élaborer une doctrine qu'elle veut unificatrice.

## Le triangle institutionnel

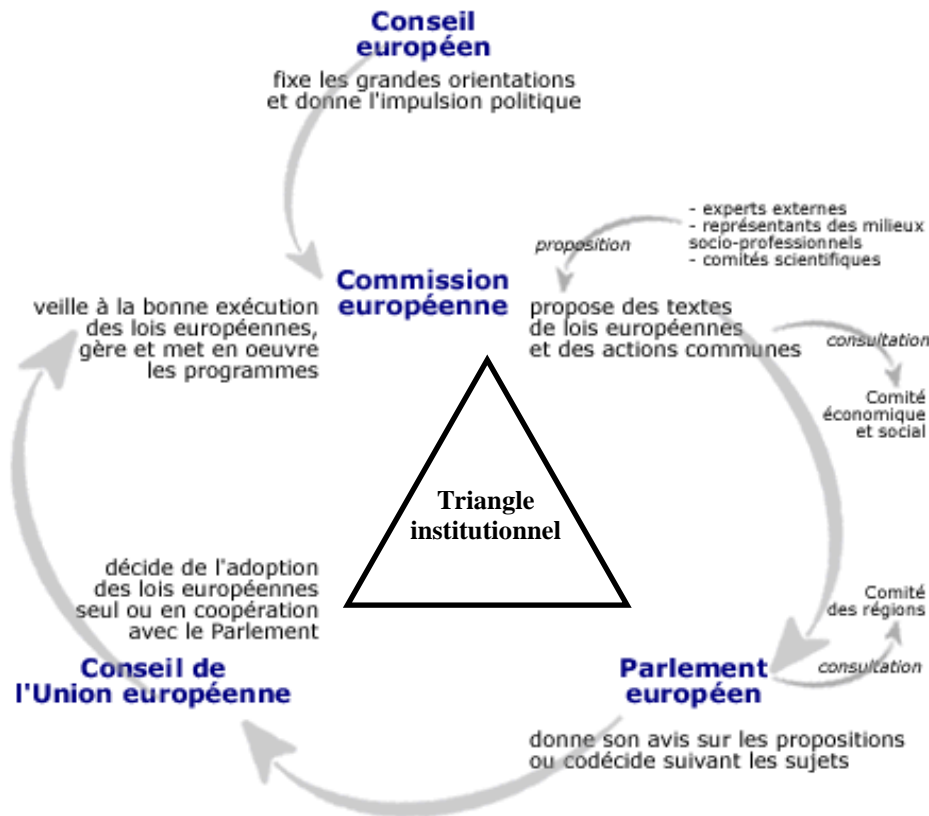


Figure 39. Le triangle institutionnel communautaire (d'après CNFPT, 2011)

La figure du triangle (Fig. 39) place à chacune de ses extrémités une des institutions de l'Union dans l'élaboration des textes européens : la **Commission européenne**, le **Conseil de l'Union**, le **Parlement européen**, renvoyant au triptyque Union/Etat/Citoyens et à une construction législative qui se construit parallèlement sous la forme d'un « dialogue » pour reprendre le terme de Stevens (2004). Le jeu politique s'instaure alors dans les échanges équilibrés que devraient entretenir ces trois pôles. Dans les faits, les rapports de pouvoir varient selon les sujets abordés entre le conseil des ministres, la Commission et le Parlement, qui, légitimé par le suffrage universel, n'a cessé de renforcer un rôle initialement assez secondaire. Entre ces instances se prennent en commun les décisions ayant trait aux compétences partagées par le biais de navette et sur la base du travail préalable des **COREPER** (*Comités des Représentants Permanents*). Ceux-ci sollicités par les textes soumis par la Commission aplanissent dans la mesure du possible les différends potentiels entre les ministres des transports des différents gouvernements. Simultanément, le même texte est soumis au Parlement. Il est dans un premier temps examiné par une des commissions spécialisées, en l'occurrence, la **Commission transport**, avant d'être débattu en séance plénière. Les modifications successives

du texte circulent en navette entre le Conseil et le Parlement avant d'être définitivement adopté ou rejetée en cas de non-conciliation. Ainsi établie, la description laisse de côté deux importants acteurs du jeu institutionnel communautaire : la **Cour de justice européenne** et le **Conseil européen**. La Cour de justice de l'UE intervient plus dans un rôle d'arbitrage qui fait respecter les traités et les interprète si nécessaire. Elle reste de ce fait dans une situation de neutralité surplombante par rapport au jeu de la politique communautaire. Par la jurisprudence qu'elle élabore, la CJCE donne des orientations importantes. De même, le Conseil européen qui réunit les chefs des exécutifs des différents Etats-membres fixe les orientations générales de la politique à suivre. Il est indéniablement un des centres majeurs du système européen dont la reconnaissance institutionnelle avec l'Acte Unique de 1986. La Commission européenne se fonde sur cette impulsion initiale pour traduire l'orientation en propositions les Livres blancs qui seront ensuite débattus et adoptés par le Parlement et le Conseil des Ministres (ensemble des ministres compétents des différents pays). Elle dispose aussi de l'initiative en matière législative. Après avoir préparé et suivi les textes, une fois adopté, la Commission en vérifie aussi l'application, faisant recours à la Cour de justice en cas de non-respect par un des Etats-membres. Sur certains sujets précis, la Commission peut enfin constituer un **groupe d'experts de haut niveau** (*High level group*) afin de solliciter un avis éclairé extérieur.

Dans sa tâche concernant les questions de transport, la Commission s'appuie sur les Directions Générales dont celle en charge des transports, la DG-Move, désormais séparée des questions énergétiques, anciennement DG-TREN/transport and energy). Outre ses 1200 fonctionnaires, la DG-Move peut aussi compter sur l'expertise de différentes agences spécialisées, créées pour remplir des missions scientifiques, techniques ou administratives qui ont été progressivement mise en place pour répondre aux besoins techniques et à la coordination des études, ainsi l'agence de sécurité aérienne à Cologne (2002), l'agence de sécurité maritime à Lisbonne (2002), l'agence ferroviaire européenne à Lille-Valenciennes (2004). Bruxelles accueille quant à elle l'autorité de surveillance des systèmes de radionavigation par satellite européen (2004) et celle du réseau transeuropéen de transport (2006).

### **L'emboîtement des cercles**

Dans les institutions européennes, on oppose souvent de manière binaire les Etats souverains à l'institution d'une structure supranationale. En fait, cette analyse omet un état intermédiaire, un « entre-deux » qui, non prévu initialement, s'est constitué par étapes successives pour jouer un rôle croissant dans la dynamique voire dans la singularité institutionnelle européenne. C'est sur cette interprétation que Luuk van Middelaar<sup>378</sup>, depuis 2010 rédacteur des discours du premier président du Conseil Européen Herman Van Rompuy, fonde sa lecture de la dynamique européenne. Pour lui, l'architecture institutionnelle de l'Europe s'organise en différents cercles ou sphères. La sphère extérieure correspond alors aux relations internationales classiques entre les Etats souverains, tels que le Traité de Westphalie les a imposés sur la scène européenne. Elles

---

<sup>378</sup> Van Middelaar L., *Le passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, Gallimard, 2012, Paris, 479 p.

sont caractérisées par un équilibre des forces que recouvrait le traditionnel « concert européen des nations ». C'est contre cet équilibre précaire et parfois conflictuel que s'est instituée la sphère qu'il qualifie « d'intérieure », celle des traités, ou cercle communautaire, régie par les traités européens et portée par un souffle supranational avec des pouvoirs autonomes qui s'imposent aux Etats, mais avec leur consentement initial. C'est dans cette logique intégratrice que s'inscrit la structure des institutions européennes décrite dans le paragraphe précédent. Entre les deux, ou plus exactement au contact des deux cercles précédents, s'est progressivement établi un entre-deux, que Middelaar fait coïncider avec un cercle intermédiaire. Il regroupe les Etats-membres qui entre eux développent spontanément des arrangements et des rapprochements volontaires qui ne sont pas immédiatement sanctionnés par des textes communautaires ou les termes d'un traité. Certaines des pratiques ainsi instituées peuvent passer dans le premier cercle, mais sans qu'il y ait d'obligation. Ce fut par exemple le cas du Conseil européen, initié par Valéry Giscard d'Estaing en 1974 et institutionnalisé par l'Acte unique de 1986. Cette sphère très originale correspond assez étroitement à l'espace de l'intergouvernementalisme privilégié introduit dans le schéma des trois piliers de la politique européenne commune de 1992. Pour l'Europe, l'instauration possible d'un tiers-espace donne du jeu et crée de la liberté pour concevoir de nouvelles coopérations politiques qui seront ou non reprises au sein des institutions. Sur le même schéma, mais appliquée à une logique géographique et par des intensités décroissantes, la diplomatie allemande avait lancé l'idée de noyau dur<sup>379</sup> avec une intégration plus poussée, privilégiant l'élargissement institutionnel du cercle interne. Pour prolonger ce que laisse entendre Luuk Van Middelaar, d'un tiers ordre européen, on peut en quelque sorte songer à sa conceptualisation dans les années 1990 avec « la méthode ouverte de coordination »<sup>380</sup> qui conduit les Etats-membres sur une base volontaire à se fixer des objectifs communs pour des objets non (encore) concernés par les traités<sup>381</sup>. Le rôle de la Commission est ici limité à la surveillance, le Parlement européen et la Cour de justice sont presque complètement écartés du processus. Ainsi les critères de convergence ou critères de Maastricht reposent à leur début sur un accord librement consenti de certains Etats à limiter leurs dépenses budgétaires. Il a abouti à la signature du « pacte de stabilité et de croissance » à Amsterdam en 1997.

### **Deux mouvements d'intégration symétriques : harmonisation (*bottom up*) et unification (*top down*)**

Une question reste alors ouverte, celle des modalités du passage des règles européennes à leur traduction nationales. On entre ici plus précisément dans le circuit des textes juridique après avoir considéré leur élaboration politique. Dans son travail, Michael Kaeding<sup>382</sup> cherche par

<sup>379</sup> Voir à ce sujet le rapport du groupe parlementaire CDU-CSU du Bundestag sous la direction de MM. Schäuble-et Lamers.

<sup>380</sup> de La Rosa S., *La Méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 2007.

<sup>381</sup> Cf. Europa, synthèse de la législation européenne, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/index\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/index_fr.htm)

<sup>382</sup> Kaeding M., *Better regulation in the European Union: Lost in Translation or Full steam Ahead ? The transposition of EU transport directives across member states*, Universiteit Leiden, 2007, 224 p.

exemple à comprendre comment les textes européens sont effectivement intégrés dans les droits nationaux et selon quel rythme (Fig. 40). Par rapport aux délais impartis, il tente notamment de mesurer le retard de transpositions entre les pays et d'en comprendre les causes. Les difficultés rencontrées peuvent être d'ordres divers juridiques et politiques ou liées au calendrier électoral national. Par ailleurs, une adoption trop rapide de dispositifs peut s'avérer pénalisant pour l'Etat qui l'applique, introduisant une concurrence déloyale entre acteurs économiques de différents pays. L'auteur s'appuie pour ce faire sur les transpositions des directives transport ce qui n'est pas sans intérêt pour notre propos. Il faut par ailleurs élargir le regard pour comprendre comment, même sans obligation de transposition, les pratiques nationales évoluent en se conformant spontanément à une norme ou des références européennes. Cela a été notamment mis en évidence dans les questions d'aménagement du territoire par Andreas Faludi (2010)<sup>383</sup> qui montre qu'une culture et des références communes sont partagées. La convergence procède ici par la diffusion de rapports, de documents, de méthodes plus sans doute que par une obligation réglementaire. Il y a bien une circulation des idées, des concepts, des procédures qui progressivement constituent désormais une base commune implicitement adoptée, une sorte d'*habitus* européen.

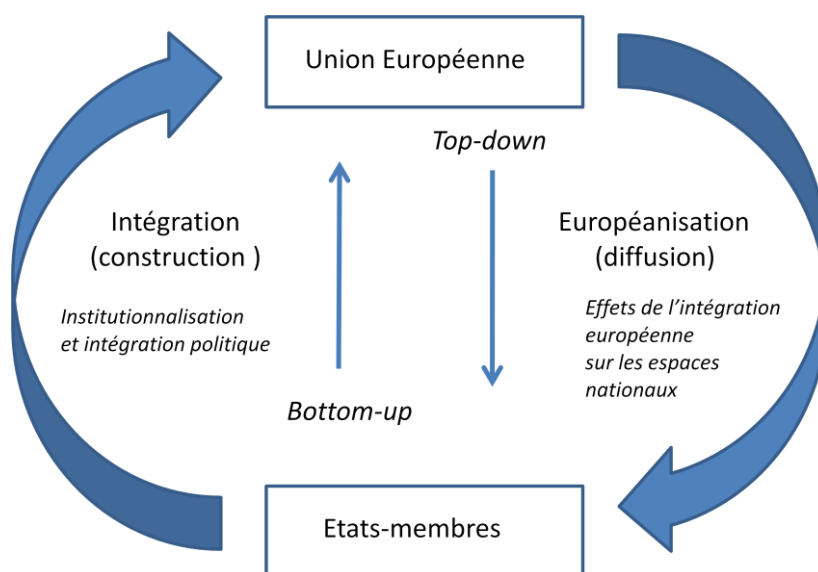


Figure 40. Intégration/Eupéanisation, d'après Michael Kaeding (2007)

De leur côté, les juristes (Gautron 2008)<sup>384</sup> proposent de graduer les méthodes européennes selon le degré de généralité et de souplesse. Ils distinguent ainsi trois types de démarche auxquelles peut recourir la Commission avec les Etats-membres dans l'adoption d'un texte :

<sup>383</sup> Faludi A., *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, RTPi Library Series, Routledge, London, 2010.

<sup>384</sup> Gautron J.-C., in Poillot-Peruzetto S. (Dir.), *Trajectoires de l'Europe, unie dans la diversité depuis 50 ans*, Dalloz - Thèmes et Commentaires, 2008.

- **L'unification** (ou méthode haute) renvoie à la création d'une norme unique et se substitue à la pluralité des régimes nationaux. Elle est applicable au sein d'un ordre juridique unique dont la traduction passe par le règlement qui s'impose aux droits nationaux. Ce travail d'unification passe aussi par l'élaboration de principes et de concepts communs qui peuvent différer des systèmes nationaux (ainsi par exemple, l'aide publique au sens communautaire du terme) ;
- **L'harmonisation** (ou méthode intermédiaire) est un moyen par lequel les règles tendent seulement à se rapprocher autour de principes communs, mais peuvent rester différentes ; le meilleur instrument en est la directive, qui fixe des règles minimales et laisse aux Etats-membres le soin d'une adaptation souple ajustée au contexte local.
- **La coordination** (ou méthode basse) enfin, permet l'établissement de liens libres entre des normes nationales qui restent différenciées en vue de la construction d'une architecture cohérente.

Ces méthodes sont, du moins dans l'ordre du droit communautaire général, dans un rapport de complémentarité ou dans un rapport de substitution. Une approche nécessairement incomplète de ces trois méthodes révèle tout à la fois le caractère pragmatique de la construction européenne, ses trajectoires depuis une cinquantaine d'années, et les difficultés actuelles de l'intégration. L'unification et l'harmonisation illustrent plutôt la méthode communautaire alors que la coordination, notion connue en droit des organisations internationales, induit plutôt la coopération entre Etats et procède d'une approche intergouvernementale. Placée face de compétences nationales, la Commission a recouru à une politique dénommée « la méthode ouverte de coordination » qui vise à faire converger les positions des Etats sous son égide.

### **Les RTE-T, spatialisation ou territorialisation de la politique commune des transports ?**

Le texte du Traité de Maastricht fixe comme objectif politique ultime aux RTE-T « *l'établissement d'un réseau multimodal unique, couvrant aussi bien des structures terrestres traditionnelles que des équipements (y compris les systèmes de transport intelligents) permettant un trafic sûr et efficace* ». Dans le domaine du réseau transeuropéen de transport, les impulsions empruntent plusieurs voies. La voie communautaire où l'UE classe les infrastructures qu'elle juge prioritaire. L'article 129 C du Traité sur l'Union Européenne (Traité de Maastricht) précise qu'il revient à la Communauté « *d'établir un ensemble des orientations couvrant les objectifs, les priorités ainsi que les grandes lignes d'action envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens* ». Elle doit aussi assurer les mesures assurant l'interopérabilité des systèmes techniques. En revanche, la compétence des infrastructures reste du ressort des Etats-membres. L'Union ne peut alors intervenir qu'indirectement, en *encourageant* la réalisation des RTE-T selon les termes mêmes du Traité, par le biais de leur financement.

Au cours des vingt dernières années, la politique mise en place ne s'est que progressivement dessinée. Elle a connu différentes phases de maturation permettant l'élaboration d'une doctrine originale en matière de mise en œuvre d'un réseau cohérent d'infrastructure de transport d'intérêt communautaire. C'est semble-t-il en tâtonnant qu'elle est arrivée à définir sa position, passant d'une logique extensive dans la définition du réseau à une appréhension plus restrictive et des moyens financiers en forte progression. A la suite de Gilles Savary (2013)<sup>385</sup>, on peut distinguer plus précisément la maturation de la politique des RTE-T selon trois étapes successives :

- La lente définition d'une politique commune des infrastructures (*TEN-T Guidelines*), 1992 - 2004;
- La première révision de 2004 et le renforcement des projets prioritaires (*les propositions du groupe van Miert*), 2004 - 2013 ;
- L'approfondissement d'un réseau central par la stratégie des corridors (*Connecting European Facility*), depuis 2013.

### La première définition des réseaux transeuropéens (1992)

Bien que fixée définitivement en 1992, la politique des réseaux transeuropéens ou RTE a commencé à se structurer progressivement dans les années 1980 en vue de faciliter les échanges et d'assurer une égale accessibilité aux infrastructures. Dès 1956, le rapport Spaak envisageait un investissement communautaire pour les infrastructures d'intérêt européen, mais sans suite pour le traité de Rome qui ne les mentionne même pas. De même, le *memorandum* Schaus de 1961 ou le *Programme de mise en œuvre d'une politique commune des transport* soumis à la Commission l'année suivante qui envisageaient tous deux un soutien communautaire dans la réalisation d'infrastructures n'auront pas de suite. L'essentiel de la coordination et de la planification des grands réseaux continue ainsi à être discuté au sein de la CEMT ou pour les plans paneuropéens à l'UNECE. Il faut attendre 1978 et la mise sur pied d'un comité des transports pour que des échanges systématiques d'information soient assurés entre les Etats membres quant à la planification de leurs grands investissements nationaux. Encore, cette structure est-elle imposée par la Commission sous la menace d'un recours devant la CJE (Turro, 1999, p.95)<sup>386</sup>. De toute façon, les plans et les projets restent incantatoires, faute de moyens financiers pour les soutenir.

Au début des années 1990, la mise en application du Traité sur l'Union cependant donne une nouvelle dimension et légitime la mise en œuvre d'une politique commune. En effet, l'insertion dans le traité de Maastricht du titre XII sur les réseaux transeuropéens (transports, télécommunications, énergie) dote finalement les institutions européennes de compétences et

---

<sup>385</sup> Savary G., *La révision de la politique européenne des réseaux transeuropéens de transport*, Rapport d'information n°671, Assemblée nationale, fév. 2013, 80 p.

<sup>386</sup> Turro M., *Going trans-European. Planning and financing transport networks for Europe*, Pergamon, Amsterdam, 1999, 378 p

d'instruments pour favoriser leur développement intégré. La prise en compte des grandes infrastructures dans la politique communautaire présentait l'avantage de répondre de manière ostensible aux injonctions de la Cour de Justice des Communautés Européennes (arrêt de mai 1985 suite au recours en carence sur l'avancement de la politique des transports) sans pour autant toucher aux conditions d'exploitation ou aux statuts des opérateurs, sujet politiquement plus sensible. Par ailleurs, la perspective de prise en charge de certains investissements lourds qui leur incombaient n'étaient pas forcément vue d'un mauvais œil par les Etats, d'autant qu'ils en gardaient le contrôle. Enfin leur réalisation semblait possible dans un futur assez éloigné, faute de moyens budgétaires affectés (Turro, 1999)<sup>387</sup>. Dans cette perspective, l'initiative communautaire dans les questions d'infrastructures apparaissait comme un moindre mal. Pour la Commission, ce nouveau domaine de compétence présentait en soi des avantages, d'abord celle de peser sur l'intégration des réseaux et de rendre visible une action dont la réalisation effective serait assurée par les administrations nationales. Avec la perspective de grands investissements portés en partie par des PPP (partenariats public/privé) ou la BEI (Banque européenne d'investissement), Jacques Delors attendait un effet keynésien dont les retombées en termes de création d'emploi, alors une priorité, pourraient être portées au crédit de la Commission. En un mot la mise en place des RTE présentait l'immense intérêt d'être non-controversée.

Pris dans un sens large, les réseaux transeuropéens de transport (RTE) regroupent trois types d'infrastructures, ceux liés à l'information (RTE-T Telecom puis e-RTE) avec pour objectif le développement des réseaux à bande large, les fameuses « autoroutes de l'information » ; ceux liés à l'énergie (RTE-E), réseaux de gaz et d'électricité et ceux liés à la mobilité des biens et des personnes (RTE-T). Autrefois associés au sein d'une Direction unique, ils relèvent désormais de deux directions distinctes : la DG-Move pour le transport et la mobilité et la DG-Energie pour les grands réseaux énergétiques. Dans le cadre de notre étude c'est la première des deux catégories qui retiendra notre attention. Le développement rapide de la grande vitesse ferroviaire ouvrait dans la décennie 1980 la voie à une réflexion sur la coordination des infrastructures de transport à l'échelle européenne. Les grands acteurs du domaine regroupés au sein de la Communauté Européenne du Rail (CER) avaient déjà largement planifié un développement à l'échelle du nord-ouest européen (PBKAL<sup>388</sup>). Il est certain que le premier document communautaire élaboré dès 1986 dans cette optique « *Towards a European High Speed Rail Network* » a eu un effet de maturation des projets d'infrastructure auprès de la Commission quant au rôle qu'elle était appelée à jouer dans la réalisation des infrastructures selon un schéma qu'elle fait adopter en 1990 sur la base d'un rapport du groupe d'experts de haut niveau. Bien qu'il ne bornât surtout à interconnecter des réseaux nationaux en développement, il y avait là un projet de dimension européenne qui appelait l'établissement d'un cadre réglementaire commun pour garantir l'interopérabilité des futures circulations (Directive 96/48/CE). La définition d'un réseau à grande vitesse de 13000 km de voies ouvrait la voie aux autres lobbies avançant leurs propres exigences, qui pour le transport combiné, la voie d'eau ou le réseau autoroutier. Les intérêts

---

<sup>387</sup> Turro M., *op. cit.*, 1999, p. 99.

<sup>388</sup> Paris, Brussels, Köln, Amsterdam et London



politiques aidant, c'est finalement un réseau transeuropéen très étendu qui sera défini en 1996, selon un processus que Mateu Turro (1999) n'hésite pas à désigner comme « *long et erratique* », surtout destinée à flécher les maigres subventions et surtout à prendre position sur les subsides à venir.

La définition des projets prioritaires relève d'abord d'une logique d'équilibre politique et ne non d'un véritable projet territorial. En termes de réseaux transeuropéen de transport, on voit que la doctrine de la Commission est encore loin d'être clairement définie à ce stade. L'approche mode par mode rendait l'exercice encore plus confus, d'autant que infrastructures aéroportuaires et portuaires n'étaient pas encore prises en compte et d'ailleurs en situation de forte concurrence les uns avec les autres. A la décharge de la Commission, il faut dire que la définition de réseaux multimodaux coordonnés entre eux et dans une relation explicite avec les autres dimensions de l'action publique n'était pas non plus courante encore dans les pratiques nationales d'aménagement et de planification des Etats-membres. Il faudra donc encore plusieurs années pour qu'émerge une véritable doctrine coordonnée sur le sujet, susceptible de définir une cohérence d'ensemble, d'élaborer une hiérarchie dans la réalisation des projets et surtout de trouver les financements nécessaires pour la mettre en œuvre. Les *TEN-T Guideline* (1692/96/EC) ne seront adoptés qu'en 1996. La longueur des délais s'expliquant à la fois par le caractère technique de l'objet et par des considérations politiques où les procédures de codécision entre le Parlement et le Conseil des ministres n'étaient pas encore rodées. La notion même de RTE-T restait très extensive et vague. L'enjeu principal dans la définition du réseau de base semblait être d'abord guidé par l'obtention potentielle d'aides communautaires dont les Etats-membres pouvaient attendre la montée en puissance. L'approche retient la lecture d'une cohérence des projets à réaliser mode par mode. L'insertion en 2001 des ports intérieurs et maritimes ainsi que des terminaux intermodaux intervient trop tardivement pour permettre d'unifier clairement le projet.

La mise en œuvre du réseau transeuropéen repose sur divers types d'interventions communautaires :

- a) Des instruments financiers fondés sur le budget de l'UE au titre des RTE-T, ainsi que le Fonds de cohésion (source majeure de financement pour les pays périphériques), le FEDER et des prêts de la Banque européenne d'investissement qui viennent s'ajouter à l'investissement des Etats. Pour le budget spécifique des RTE-T, l'UE peut subventionner les études préparatoires (jusqu'à 50 %) et les coûts de construction (jusqu'à 10 % du coût total et, après 2004, jusqu'à 20 % dans des cas exceptionnels, comme pour le franchissement d'obstacles naturels). En 2005, un document de la Commission précise que « *le total des fonds alloués par l'UE au RTE-T ne représente que 5–6 % de l'investissement requis. Le financement de l'UE peut servir de catalyseur*

*pour faire progresser les projets, mais les États membres doivent trouver eux-mêmes la majorité des fonds. »*<sup>389</sup>

- b) Les instruments non financiers, comme les initiatives de coordination prises par la Commission en direction des Etats-membres.

### **Le Groupe van Miert et les contours évolutif du réseau prioritaire (2003)**

Dès 1993, le Conseil européen avait chargé les représentants des chefs d'Etat et de gouvernement de mettre en évidence des projets d'intérêt communautaire qui contribueraient à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi. Lors du Conseil européen d'Essen en 1994, cette démarche avait abouti à définir une liste de 11 projets prioritaires. Suite à l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et la Suède, ce nombre sera porté à 14 en 1996 et enfin à 30 en 2004 avec l'ouverture de l'UE aux PECO sur recommandation du groupe "Van Miert", proposition validée par la décision 884/2004/CE du 29 avril 2004. A l'époque déjà, les observateurs soulignaient l'incohérence dans le choix de projets prioritaires qui reflétait surtout le souci de répartition équilibrée des projets entre Etats et trahissant singulièrement le manque de vision et de priorités communautaires.

La carte suivante (Fig. 41) souligne bien le caractère encore très ponctuel de l'approche retenue qui ne tient pas compte de la continuité géographique ou modale entre les projets, avec une nette priorité accordée au mode ferroviaire. Le critère officiel de sélection repose sur la résorption les goulets d'étranglement, notamment sur les tracés transfrontaliers pour améliorer les interconnexions par la réalisation des «maillons manquants » aux passages frontaliers.

---

<sup>389</sup> Commission Européenne, *RTE-T, Axes et projets prioritaires 2005*, Bruxelles, 2005, 73 p.

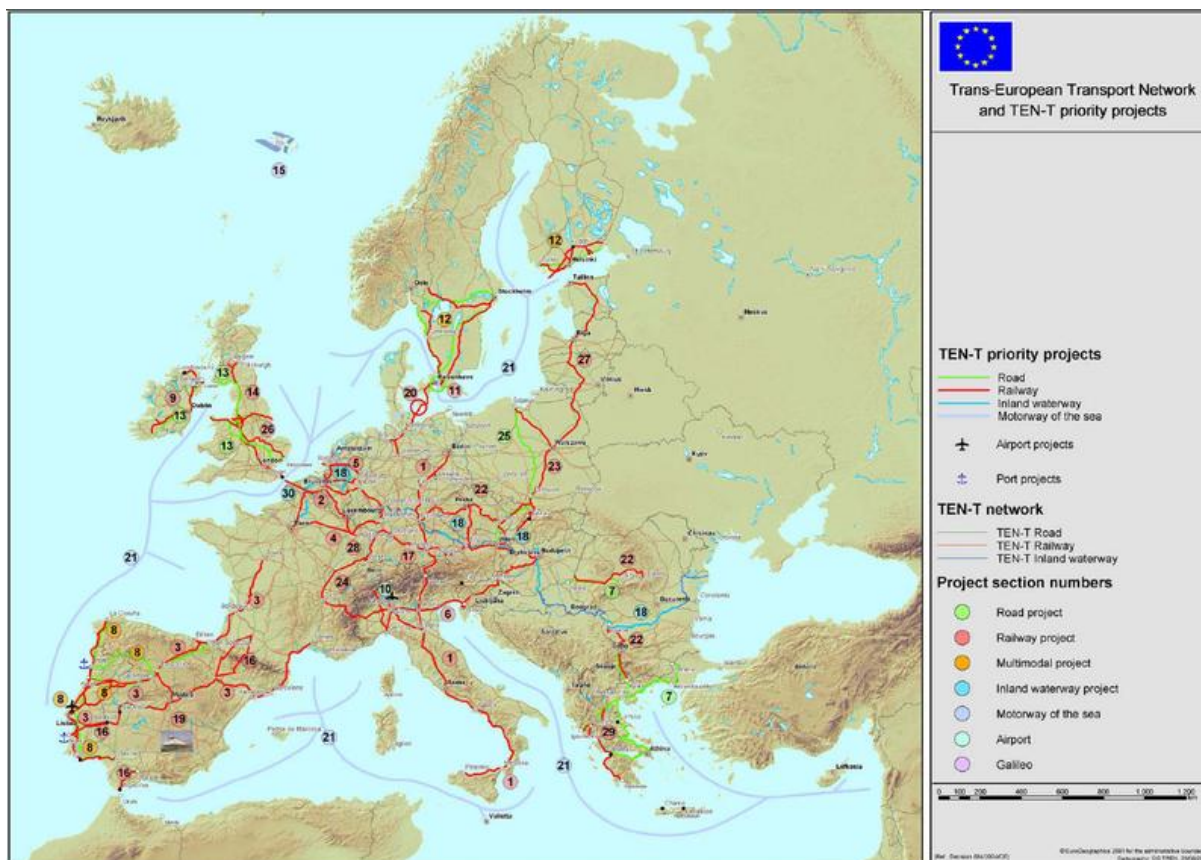


Figure 41. Les 30 projets prioritaires du TEN-T de 2004 (Source Commission Européenne)

Si toutefois, les Etats orientent les dépenses d'infrastructure des RTE-T vers les tronçons éligibles (c'est-à-dire inclus sur l'ensemble du réseau des RTE-T), ils le font largement hors des projets prioritaires qui leur semblent moins urgents et ont l'inconvénient de représenter des chantiers assez importants. La première période de financements caractérisés encore par des montants faibles, quoiqu'en forte progression par rapport aux périodes précédentes (cf. infra) se traduisent par un certain saupoudrage géographique des moyens communautaires en brouillant un peu plus le schéma d'ensemble. Ainsi, malgré leur qualificatif de « prioritaires », le retard qui touche les 30 projets européens prioritaires est considérable. Même à ce jour, peu d'entre eux ont abouti : le programme autoroutier en Grèce, le pont sur l'Öresund entre le Danemark et la Suède (2000), l'aéroport de Milan Malpensa (2001), la Betuwe-line jusqu'à la frontière allemande (2007), et diverses lignes à grande vitesse en France (1<sup>re</sup> phase du TGV Est), en Allemagne (section Nuremberg-Ingolstadt) et en Espagne. En revanche, les projets routiers dans les PECO tardent à se réaliser et sur les 12000 km de lignes TGV prévus, à peine 3000 ont été ouvertes. En 2007, la Commission nomme pour chacun d'eux des coordonnateurs chargés de suivre les chantiers et de rendre régulièrement compte de leur avancée.

Le coût total des 30 projets prioritaires était estimé en 2004 à environ 250 Md€, bien loin des sommes disponibles. D'une part, le budget de l'UE reste marginal avec moins de 1% du PIB des

pays de l'UE et encore largement orienté par d'autres postes dont celui de l'agriculture, même si on assiste à une montée en puissance des moyens accordés à la politique des RTE-T. La proposition d'un financement par un grand emprunt communautaire avancée par Jacques Delors et évoquée à diverses reprises par la suite comme un instrument de relance économique est restée lettre morte devant le refus du Conseil européen d'autoriser les institutions à lever un emprunt qui conduirait de fait à communautariser la dette. De leur côté, les Etats-membres ont limité après 2007 leurs investissements dans les infrastructures alors même que les priorités nationales d'équipement ne coïncident pas toujours avec le classement retenu de la Commission, à l'exception peut-être des pays périphériques où les investissements communautaires dans les infrastructures de transport viennent plus facilement renforcer des dessertes intérieures.

Le passage de 15 à 27, ainsi que l'accumulation des retards de financement exigent un vaste remaniement des orientations des RTE-T. Il s'agit d'une part d'étendre les projets prioritaires aux nouveaux membres et d'en encadrer la réalisation. A cette fin, les « coordinateurs européens » sont nommés pour *« faciliter les contacts avec les pouvoirs décisionnels nationaux, les opérateurs et les utilisateurs des moyens de transport ainsi que les représentants de la société civile. Ils préparent également le terrain pour les décisions d'investissement de la Banque européenne d'investissement »* (Savary, 2013, p.19). L'établissement d'une agence exécutive du réseau transeuropéen (AERT) basée à Bruxelles permet aussi d'assurer aussi un suivi plus étroit des projets et de leur mise en œuvre. Les révisions engagées en 2004 sont enfin complétées par l'introduction du concept des autoroutes de la mer, alternatives maritimes aux axes terrestres proposition évoquée dans le Livre blanc de 2001 et officiellement intégrés aux RTE-T en 2004 (884/2004/EC).

Au sein du réseau global, deux niveaux de planification finissent par se dégager :

- le premier niveau retient un **réseau extensif au maillage** assez fin tel qu'il est défini en 1996 avec des schémas de réseaux communautaires pour les voies ferrées (106 000 km dont 32 000 km de lignes à grande vitesse), pour les routes et autoroutes (100 000 km dont 23000 à réaliser), les voies navigables (13 000 km), le transport combiné, 411 aéroports et 404 ports. Il s'agit là d'un exercice de classement assez formel qui n'engage pas financièrement l'UE. L'objectif de réalisation est fixé à l'échéance 2010, une date strictement indicative, que les observateurs considéraient comme irréaliste faute de moyens. L'ensemble de la politique d'équipement affichée était au demeurant foncièrement contradictoire avec l'ambition de préservation de l'environnement et l'objectif d'un meilleur usage des capacités existantes.
- le deuxième niveau précise **les projets prioritaires** (Fig. 41), c'est-à-dire des projets d'intérêt commun sélectionnés et validés par les instances communautaires qui font l'objet de subventions préférentielles pour leur réalisation. Car si la plupart de ces liaisons et nœuds existent déjà, certains restaient à construire : 20 000 km de liaisons

autoroutières, plus de 20 000 km de liaisons ferroviaires (en grande majorité des lignes à grande vitesse, nouvelles ou conventionnelles améliorées) et 600 km de voies navigables intérieures doivent encore être construites ou fortement modernisées. C'est essentiellement ce second niveau d'intervention qui va mobiliser de manière croissante les initiatives communautaires.

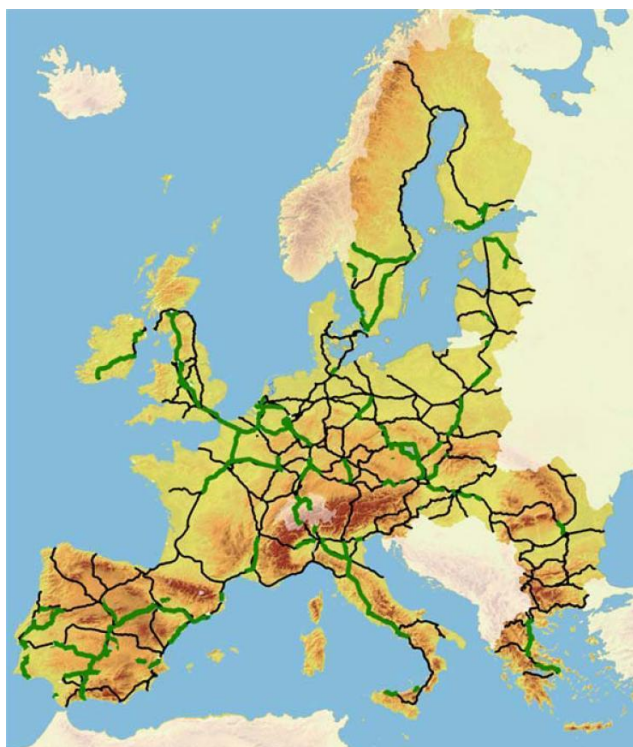


Figure 41. Le réseau central (traits noirs) et les projets prioritaires d'infrastructure (traits verts) en 2008 (Source EU).

Les projets prioritaires font l'objet d'un suivi préférentiel et sont supervisés par des coordinateurs européens qui chaque année établissent un rapport détaillé sur l'état des études et des travaux permettant de suivre l'avancement de l'ensemble du réseau prioritaire (Fig. 43) des différents couloirs à équiper (Fig. 44). Les données techniques et financières des RTE-T sont collectées.

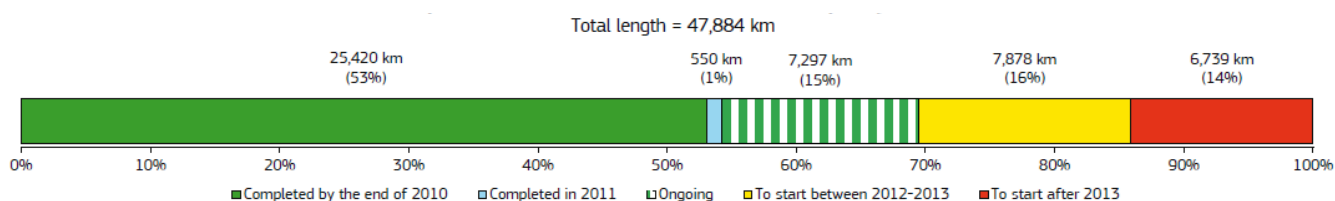


Figure 42. Etat d'avancement des travaux sur les TEN-T prioritaires (Source Trans-European Transport Network Executive agency, 2012)



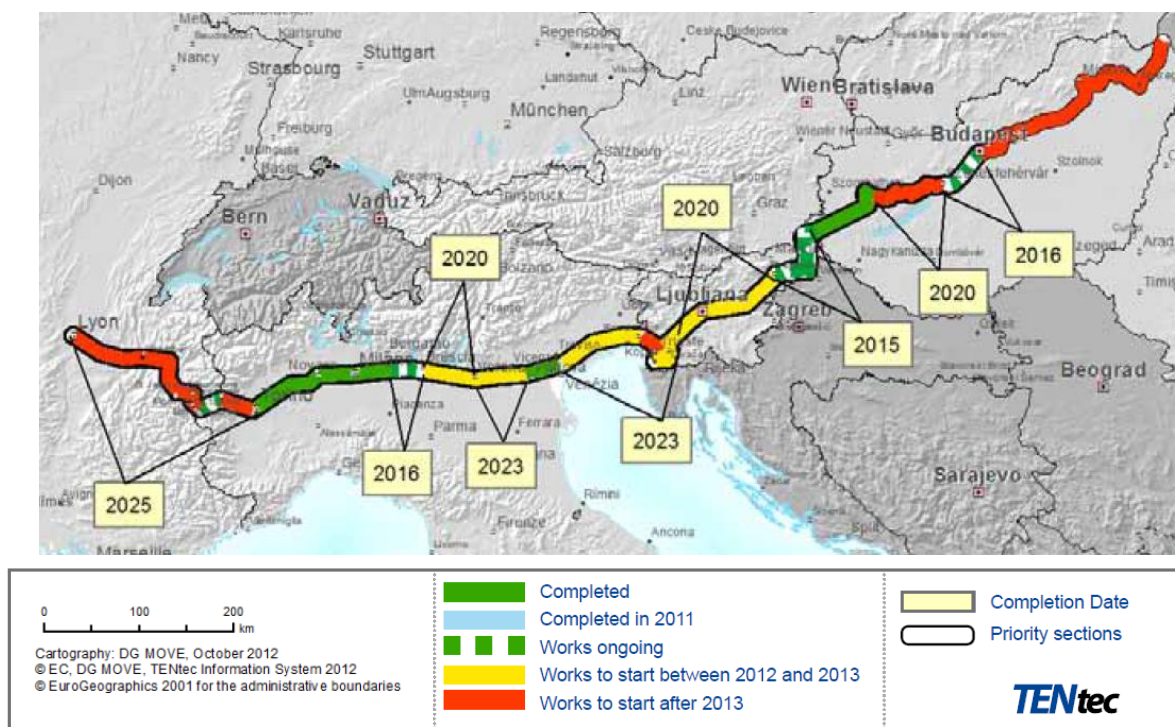


Figure 43. Illustration de l'état d'avancement du projet prioritaire 6 entre Lyon et la frontière ukrainienne en 2012 (Source Source Trans-European Transport Network Executive agency, 2012).

L'accumulation des retards et l'attrait des Etats pour les autres réalisations minent la crédibilité même des RTE-T. En l'absence de résultats probants, l'approche engagée par la Commission va connaître une évolution progressive conduisant d'une part à renforcer la place du réseau prioritaire au sein du RTE-T et d'autre part de chercher à accroître les ressources mobilisables pour leur réalisation. Dans son ouvrage réquisitoire<sup>390</sup>, Mateu Turro appelait dès 1999 à une réélaboration profonde du projet européen autour de différents points qui semblent avoir trouvé une traduction parfois littérale dans le projet formulé par la Commission une dizaine d'années plus tard, au prix d'un nouvel infléchissement. Il suggère la définition d'un réseau simplifié fondé sur une approche multimodale, l'articulation de la politique des transports avec d'autres dimensions de la politique européenne (développement régional, protection de l'environnement), un programme d'investissements communautaires conçu comme un levier à l'investissement national articulé aux besoins locaux et soutenu par des prêts européens.

<sup>390</sup> Turro M., *Going trans-European. Planning and financing transport networks for Europe*, Pergamon, Amsterdam, 1999, 378 p.

## « Du patchwork au network » : l'établissement d'un réseau de transport primaire

Dans le Livre vert de février 2009<sup>391</sup>, la Commission propose encore trois options possibles pour le développement à venir des RTE-T, bien que ces alternatives aient avant tout une fonction rhétorique : le maintien de la structure existante avec le réseau global avec les projets prioritaires non reliés entre eux, la réduction du RTE à un réseau restreint mais continu, assurant une couverture territoriale à grand maillage. La troisième option propose de renforcer la structure à deux niveaux avec d'une part le réseau global et d'autre part le réseau magistral comprenant les itinéraires majeurs, chacun de ces deux niveaux définissant des offres de service distincts et couplant par exemple les infrastructures de transport avec le transport d'énergie ou de télécommunications pour en réduire les coûts et l'impact environnemental. C'est cette troisième solution associant un vaste réseau global et un réseau central concentrant les efforts d'investissement qui sera retenue et entérinée par les Etats-membres à Tallinn en octobre 2013.



Figure 44. Les 10 corridors de transport du réseau de RTE-T de base (Source DG Move) – 2012

<sup>391</sup> Commission Européenne, « Vers une meilleure intégration du réseau transeuropéen de transport au service de la politique commune des transports », février 2009.

La Commission fonde son travail de réélaboration des RTE-T sur une clarification méthodologique qui doit en garantir à la fois la pertinence et surtout couper court aux négociations politiques sur des bases nationales (Commission européenne, 2011)<sup>392</sup>. L'étude et la construction du modèle qui s'applique aussi bien au fret qu'aux personnes a été confiée à un consortium d'experts reconnus<sup>393</sup> dont les travaux ont été rendus publics. La démarche de hiérarchisation s'appuie sur la définition des grands nœuds. La construction systématique d'un schéma réticulaire part de la définition des nœuds principaux définis par les principaux centres urbains et leurs agrégations tels que les ont définis les travaux menés au sein d'ESPON (les MEGAs, *Metropolitan European Growth Areas* et les FUAS, *Functional urban areas*) qu'elle relie par des infrastructures multimodales (Trans-Tools)<sup>394</sup>. Le principe de construction qui peut sembler *a priori* très théorique est atténué par la prise en considération d'un certain nombre de données factuelles. D'une part, les liens sont envisagés sous contraintes des conditions géographiques (relief et mers) et de l'intérêt socio-économique d'une faisabilité à l'horizon 2030. D'autre part, la démarche s'inscrit résolument dans les grands axes politiques défendus par l'UE et qui se reflètent dans les choix retenus : l'objectif de réalisation du marché interne, mais aussi des préoccupations de cohésion territoriale et de souci environnemental. Le choix de la multimodalité y est affirmé comme une alternative au tout routier. Il détermine la place centrale des nœuds de transport dans la démarche de planification, comme lieux critiques pour la fluidité des trafics mais aussi comme plates-formes de transfert modal et désormais éligibles aux subventions européennes. Dans la politique ainsi définie, les ports (intérieurs et maritimes) et les aéroports prennent une place centrale dans l'économie du système. Elle ouvre des possibilités de financement européen à des éléments qui en avaient été jusque-là exclus. De manière explicite, l'élaboration du réseau magistral (*core-network*) peut être interprétée comme un véritable plan d'aménagement en puissance structuré autour de corridors de transport multimodaux (Fig. 46). Par rapport à 2012, le schéma de 2013 est complété par un plus gros souci de raccordement des RTE-T aux ports maritimes et une concentration sur les corridors dont le nombre passe de 10 à 9 par le jeu de redécoupages partiels.

Dans cette nouvelle approche, le réseau n'est pas envisagé dans sa globalité, mais comme l'addition d'axes de transport. Le principe régulateur renvoie à une gestion transnationale relativement autonome des axes les uns des autres. Chacun d'eux dispose ainsi d'une visibilité et d'une identité qui transcende la seule réalisation des projets prioritaires, tout en les intégrant dans la nouvelle architecture. Les investissements européens limités au seul parcours transfrontalier étaient de fait marginalisés par les politiques nationales ; ainsi, la prise en compte des échanges entre pôles métropolitains s'affranchissant de la référence à la frontière dessine une carte plus

<sup>392</sup> Commission européenne, *La méthode de planification des réseaux transeuropéens de transport*, Doc., 19/10/2011, Bruxelles, 24 p.

<sup>393</sup> De Ceuster G., Voge T., Chen M., et al. *Trans-European transport network planning methodology*. Final Report, European Commission, DG MOVE, 18 October 2010

<sup>394</sup> Korzhenevitch A. « Trans-Tools – an integrated support tool for European transport policy », in *Information zur Raumentwicklung*, Heft 7/8. 2012, pp. 349 -366.



homogène où les couloirs de circulation regroupent les infrastructures des divers modes de transport.

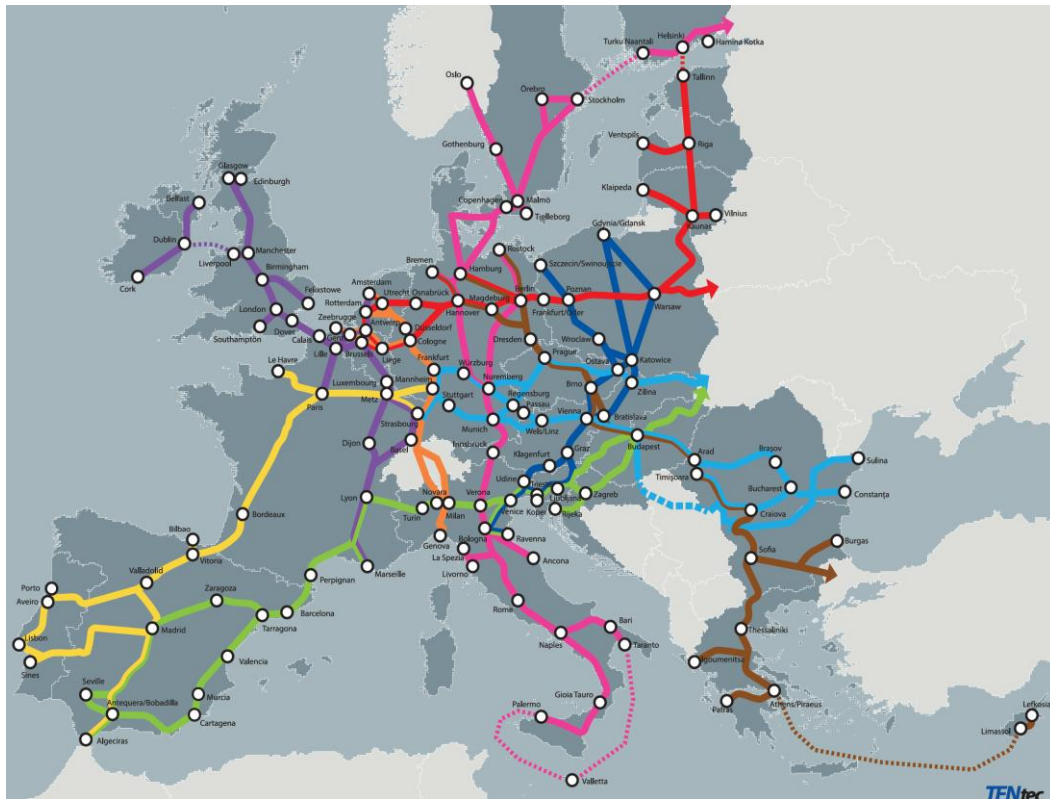


Figure 45. Le réseau magistral TEN-T avec ses 9 corridors intermodaux oct. 2013

L'extrait de carte pour le corridor mer du Nord/mer Baltique (Fig. 47) montre bien comment les couloirs s'organisent à partir de faisceaux d'infrastructures déjà existant pour la plupart et permettant un maillage fin et des routes alternatives au sein d'un même espace géographique traversé afin d'assurer la souplesse nécessaire au système.



Figure 46. North Sea/Baltic Corridor (extrait). Source UE

La lecture du système des RTE-T se détache de la seule approche par l'infrastructure pour s'ouvrir plus largement aux opérateurs pour articuler les réseaux nationaux. L'intégration passe désormais par l'homogénéisation de l'offre notamment par la coopération technique et opérationnelle des gestionnaires d'infrastructures. L'association de pays de niveaux économiques et techniques parfois différents permet d'appuyer le rôle d'intégration de la démarche et de garantir l'homogénéité des solutions proposées. Définis à l'échelle transnationale, ils doivent mettre en œuvre les politiques poursuivies d'interopérabilité, de multimodalité et de massification des flux et ainsi être garants d'une meilleure efficacité économique et environnementale pour les échanges entre grands pôles économiques de l'UE. Le modèle du guichet unique pour les gestionnaires d'infrastructure y est souvent suggéré. L'hétérogénéité des systèmes existants devrait pousser vers leur modernisation et encourager l'assimilation de nouvelles technologies tant dans les domaines du transport que de l'énergie. L'ouverture et la transparence ainsi obtenues fondent un marché concurrentiel entre modes et entre opérateurs. L'amélioration de l'interopérabilité de quelques grands axes doit par ailleurs porter ses fruits plus rapidement que s'ils s'appliquaient indifféremment à tout un réseau et permet de rendre visibles les efforts consentis. Car concentrer les moyens et les efforts sur un réseau structurant évite le saupoudrage qui a affaibli les mesures antérieures de soutien. Enfin, la mise en œuvre de ces corridors interopérables devrait favoriser l'émergence d'acteurs à la fois multimodaux et transnationaux, aptes à prendre en charge les flux engendrés par l'intégration européenne. Les couloirs concernés deviennent ainsi des laboratoires privilégiés de la construction européenne des transports. On quitte à la fois la seule intervention législative et réglementaire ou celui du financement de l'infrastructure pour y projeter les autres éléments qui concourent à l'efficacité du système de transport à savoir la multimodalité, les nœuds et la logistique. Pour la première fois en effet, les ports et les aéroports comme les innovations des

services logistiques sont éligibles au soutien financier de l'UE dans le cadre redéfini de la politique des RTE-T.

Cette offre s'est particulièrement développée dans le ferroviaire à travers le groupement des gestionnaires d'infrastructures regroupés depuis 2004 au sein de RNE (Rail Net Europe) (Fig. 48 et 49). Le règlement européen (EC 913/2010) impose ainsi la définition d'un réseau prioritaire fret. Au sein de corridors transnationaux à mettre en œuvre entre 2013 et 2015 (DG Move, 2011)<sup>395</sup>, une plus étroite coordination doit harmoniser la gestion des voies, la compatibilité du matériel circulant (longueur du convoi, poids total, charge à l'essieu etc.) et d'offrir aux opérateurs des sillons de qualité de bout en bout, avec éventuellement un seul interlocuteur (principe du *One stop shop*). S'instaure ainsi une gouvernance commune et structurée d'axes de circulation transnationaux qui renforce la logique des RTE-T (cette appellation étant réservée à une priorité à l'investissement) en en déclinant le fonctionnement à un mode spécifique.

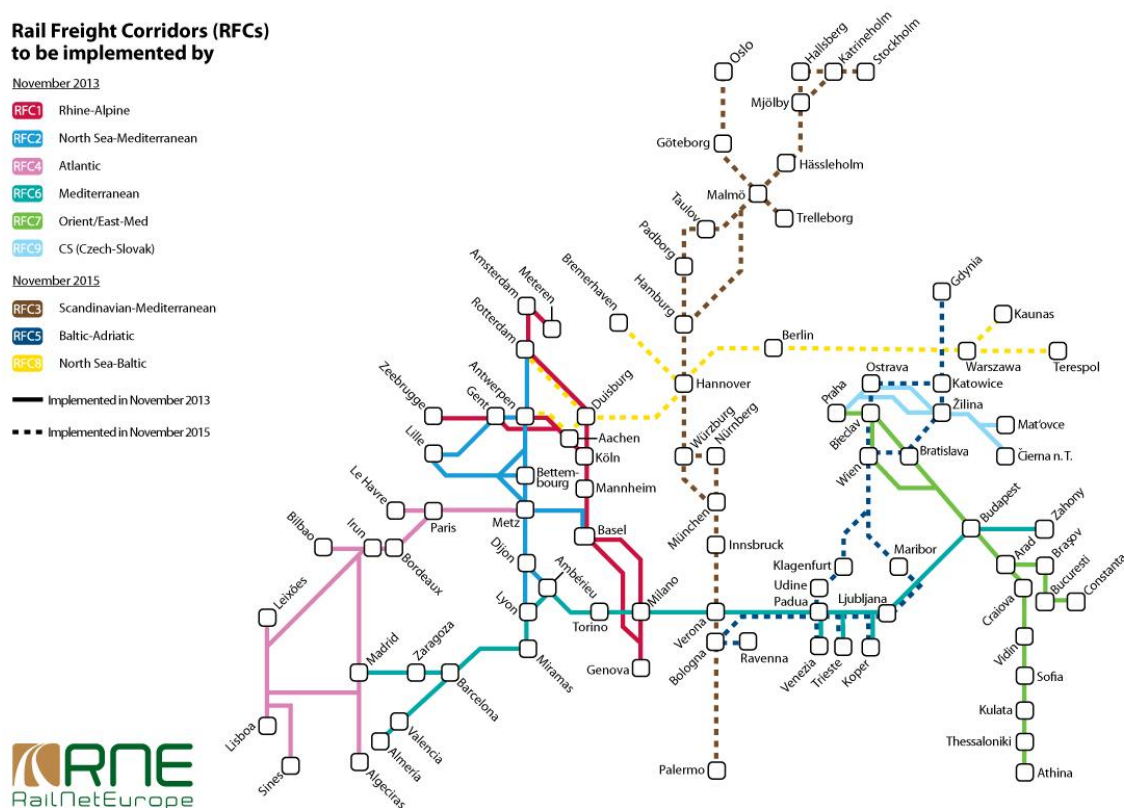


Figure 47. Les corridors de fret ferroviaires (Source RNE)

<sup>395</sup> DG Move, *Handbook on the Regulation concerning a European rail network for competitive freight (Regulation EC 913/2010)*, Bruxelles, 2011, 57 p.

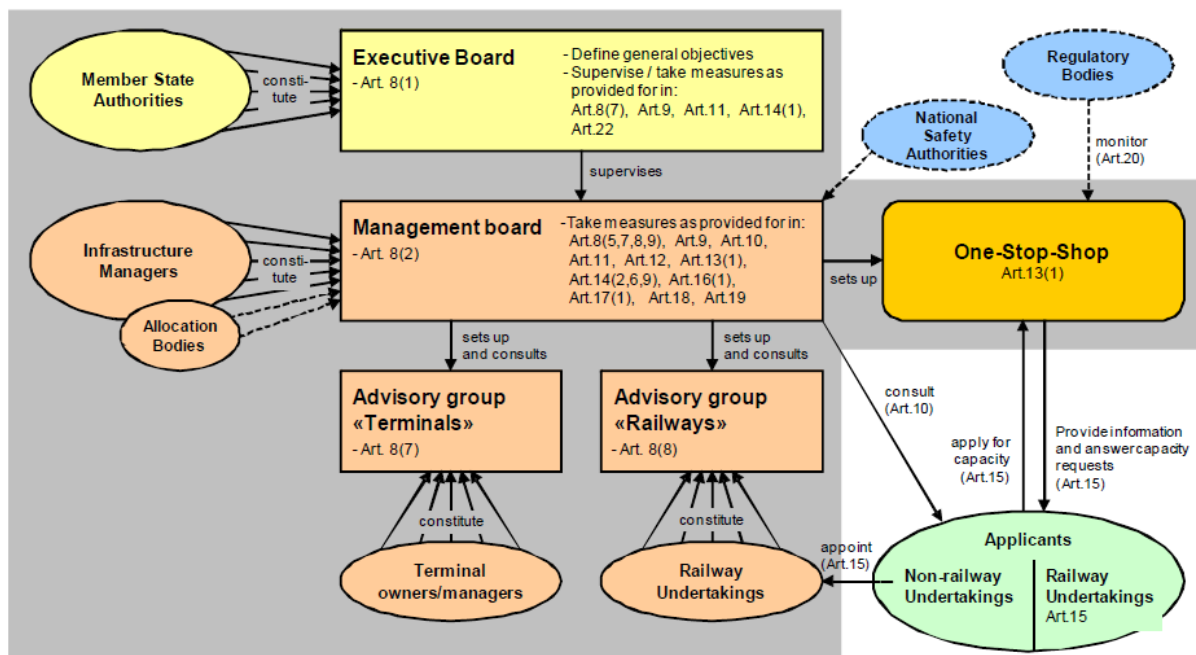


Figure 48. Structure de gouvernance type d'un corridor de fret ferroviaire (CE, 2011)

## La montée en puissance des moyens financiers dédiés aux RTE-T

Il faut à ce titre rappeler que pour la première période budgétaire (1995-99), les sommes allouées directement aux RTE-T ne représentaient que 2,23 Md€ contre 50 Md€ destinés aux fonds structurels et 8 Md€ aux fonds de cohésion, soit 1/25 ! Toutefois, une partie des aides versées au titre de la politique régionale est venue soutenir la réalisation d'infrastructures inscrite dans les RTE-T. Aussi la politique d'équipement communautaire a d'abord concerné les régions périphériques. Par la suite, la réforme des finances européennes a permis de dégager des moyens supplémentaires à accorder aux RTE-T doublant à deux reprises, de 4,43 Md€ (2000-2006) à 8,013 Md€ (2007-2013 sur un budget total de 976 Md€). La réorientation politique a par ailleurs poussé à flécher les subventions vers les projets prioritaires pour un montant qui passe de 1,35 à 2,80, puis à 5,4 Md€. Le dernier budget (2014 – 2020 de 960 Md€) consacre 13,174 Md€ aux RTE-T hors fonds de cohésion. Les « projets horizontaux » visant à soutenir des actions innovantes sous un angle opérationnel (Marco Polo, mesures en faveur du transfert modal depuis la route) ou à travers l'équipement de système de gestion des trafics (Galileo pour le GPS européen, SESAR pour le contrôle du trafic aérien, ou l'ERTMS pour l'optimisation d'un système de circulation intégré) pèsent pour 14,9% des montants. Le reste des projets sur le réseau d'intérêt général ne représente désormais plus qu'un tiers du montant total. Les tableaux suivants qui détaillent la répartition des sommes (Fig. 50 et 51). Ils soulignent l'importance des aides à l'équipement qui pour les nouveaux entrants passe par le biais des politiques de cohésion et les fonds régionaux (FEDER).

<b>Réseau transeuropéen de transport (UE 27)</b>	<b>1996 - 1999</b>	<b>2000-2006</b>	<b>2007 - 2013</b>
Coûts de réalisation du RTE-T de base ( <i>estimation</i> )	106	302	390
- Nouveaux Etats-membres (EU 12)	5	27	72
- Anciens Etats-membres (UE-15)	101	275	318
Contribution communautaire Programme RTE-T	2,23	4,43	8,013
Fonds de cohésion + FEDER <sup>396</sup>	15,74	25,1	44,2
BEI (Prêts et garanties)	26,50	41,4	53,00
<b>SYNTHESE</b>			
Contribution communautaire			
- Subventions	18,06 (17%)	29,53 (9,8%)	52,2 (13,4%)
- Subventions et prêts	44,56 (41%)	70,93 (22,5%)	105 (27%)
Autres ressources (nationales)	63,4 (59%)	231,1 (76,5%)	285 (73%)

Figure 49. Le soutien financier aux RTE-T en Md€ (et en %) (Source Commission Européenne)

<b>RTE-T Projets prioritaires</b>	<b>1993/96 – 1999 UE 15</b>	<b>2000-2006 UE 27</b>	<b>2007 – 2013 UE 27</b>
Coûts de réalisation des 30 Projets prioritaires	32,65	93,7	154
- Nouveaux Etats-membres (EU 12)			16
- Anciens Etats-membres (UE-15)			138
<i>Contribution communautaire</i>			
Programme RTE-T	1,35	2,80	5,4
Fonds de cohésion	3,83	7,0	12,3
FEDER	1,46	4,81	4,7
BEI (Prêts et garanties)	9,78	16,1	25
<i>Contribution communautaire</i>			
- Subventions	6,64 (20,3%)	14,61 (15,6%)	22,4 (14,5%)
- Subventions et prêts	16,42 (50,3%)	30,71 (32,8%)	47,4 (30,8%)
Autres ressources (nationales)	63,4 (59%)	63 (67,2%)	106,6 (69,2%)

Figure 50. Le soutien financier aux Projets prioritaires en Mrd€ (et en %) (Source Commission Européenne)<sup>397</sup>

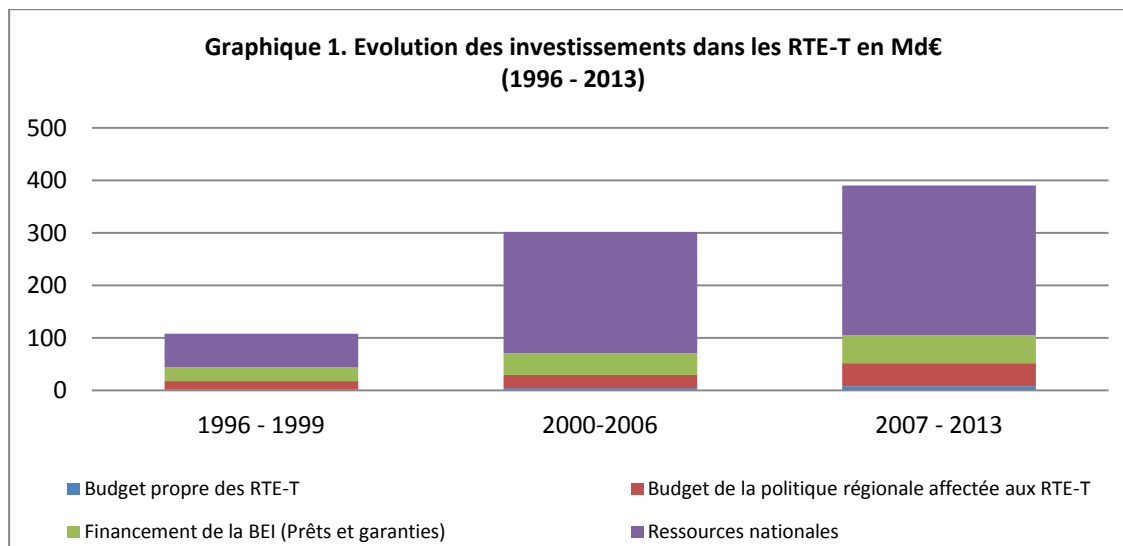
L'analyse des données souligne d'une part la part négligeable du budget propre des RTE-T dans le financement des infrastructures d'intérêt communautaire. Les ressources communautaires

<sup>396</sup> Fonds européen de développement régional. Créé en 1975, le FEDER a d'abord cherché à réduire les déséquilibres régionaux. Depuis quelques années, il soutient les politiques d'attractivité et d'innovation régionales.

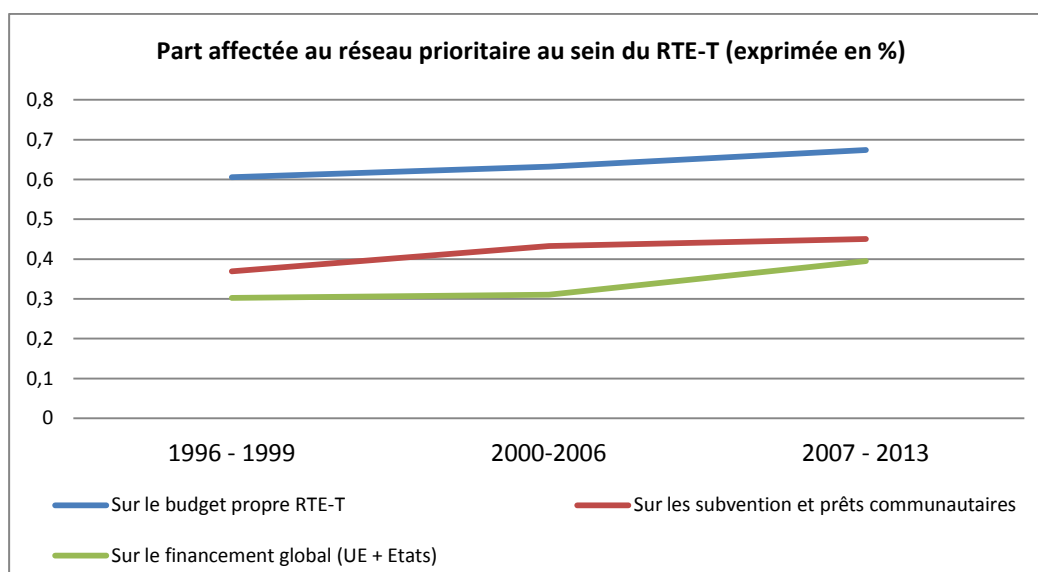
<sup>397</sup> Commission Européenne, *TEN-T Policy Review – background papers*, Commission Staff Working Document, Annexe 3, Bruxelles, mai 2010, p. 43, <http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2010/sek-2010-0613-en.pdf>.



proviennent de subventions liées aux politiques régionales et au système de prêt de la BEI (Banque européenne d'investissement). Il est sans doute difficile de savoir si les financements européens servent dans ce cadre de levier ou de simples compléments à des projets nationaux. Le constat s'impose toutefois d'une montée en puissance du financement des RTE-T.



L'évolution de la part relative des infrastructures prioritaires au sein des RTE-T souligne l'infléchissement voulu par la Commission. Elle devrait s'accroître encore sur la prochaine période budgétaire (2014-16), avec un système de financement très concentré sur le réseau magistral.



L'accord entre la Commission, le Conseil européen et le Parlement quant à la définition d'un réseau magistral est rendu public le 17 octobre 2013. Il entérine les grandes lignes du Livre vert et d'un réseau structuré par trois corridors est-ouest, deux corridors, et quatre diagonales. La

mise à niveau et l'interopérabilité de ces axes est estimée à 250 Md€. Le budget européen débloqué pour y parvenir d'ici 2030 est triplé et passe à 26 Md€ pour la période budgétaire 2014-2016. Plus de 11 Md€ sont réservés aux corridors est-ouest et plus particulièrement aux pays bénéficiant des politiques de cohésion. A travers notamment la mise en œuvre de *project bounds* de la BEI (Banque européenne d'investissement) qui garantissent les prêts à des investisseurs privés, un effet de levier permettrait d'atteindre un investissement de l'ordre de 140 à 150 Md €, soit plus de moitié des capitaux nécessaires. Par ailleurs, l'aide communautaire à la réalisation d'une infrastructure transfrontalière peut être portée jusqu'à 40% des coûts de réalisation (Fig. 52). Ce dispositif institue une solidarité de fait entre les porteurs de projets qui les inscrivent d'emblée dans une perspective transnationale. Reste à voir si le découpage en corridor et en axes ne porte pas préjudice à terme au fonctionnement du réseau comme tel.

Types of Projects		All Member States	Member States eligible for Cohesion Fund
Studies (all)		50%	50%
Works on			
Rail	Cross border	40%	80-85%
	Bottleneck	30%	80-85%
	Other projects of common interest	20%	80-85%
Inland waterways	Cross border	40%	80-85%
	Bottleneck	30%	80-85%
	Other projects of common interest	20%	80-85%
Inland transport connections to ports and airports (rail and road)		20%	80-85%
Development of ports		20%	80-85%
Development of multi-modal platforms		20%	80-85%
Reduce rail freight noise by retrofitting of existing rolling stock		20%	20%
Freight transport services		20%	20%
Secure parkings on road core network		20%	20%
Motorways of the sea		20%	20%
Traffic management systems	ERTMS (rail)	50%	80-85%
	Other modes	20%	80-85%
Cross border road sections		---	80-85%

Figure 51. Tableau des plafonds de co-financements communautaires (Source Commission européenne), 2012<sup>398</sup>

Sur le plan conceptuel, pratique et financier, on a bien affaire à un infléchissement significatif de la doctrine des RTE-T qui marque un changement de priorité<sup>399</sup>. Bien sûr cette refondation est d'abord dans l'ordre du discours et s'adresse aux Etats qui restent les principaux bailleurs de

<sup>398</sup> European Commission, *Connecting European Facility*, Bruxelles, 2012.

<sup>399</sup> Adelsberger H., « Neue Ansätze für die europäische Verkehrs- und Infrastrukturpolitik », in *Information zur Raumentwicklung*, Heft 7/8.2012, pp. 339 -347.

fond dans la réalisation des grandes infrastructures, mais elle a aussi des implications effectives en les incitant à porter de manière prioritaire leurs efforts d'investissement et d'innovation vers ces grands axes. Mais dans ces domaines, le poids des représentations des décideurs et des citoyens n'est pas sans effet et peut contribuer à la relance des politiques mises en œuvre dont une part tient à la lisibilité et à la symbolique d'une représentation unificatrice des réseaux. A ce titre, l'évolution est flagrante entre la carte des réseaux prioritaires qui insistent d'abord sur l'aspect discontinu à la fois par les tronçons à réaliser qui demeurent non connectés et par le fait même qu'ils s'inscrivent prioritairement dans une perspective transfrontalière. Leur position de « chaînon manquant » (*missing link*) vient encore souligner le caractère inachevé et durablement lacunaire de l'offre de transport européen. Par opposition au caractère fragmentaire, le nouveau projet insiste bien plus sur la continuité et l'interconnexion autour des nœuds majeurs. La croissance des montants et la concentration des ressources financières sur des projets ciblés ne manqueront de jouer sur une meilleure lisibilité et sur d'éventuels effets de levier.

En favorisant l'émergence de corridors, le projet cherche à structurer une lecture isotrope de l'espace européen qui l'est très peu. Le second point est sans doute pratique et repose sur la mobilisation des acteurs au-delà du seul transfert financier. Sous l'impulsion de la Commission, les axes ainsi définis conduisent à solidariser des acteurs dont les intérêts communs étaient pour le moins faibles jusqu'ici. Cela peut alors passer par la réglementation (cas de la gouvernance des corridors de fret ferroviaire) ou par la perspective de soutien financier. La mobilisation des territoires de la « Magistrale » le long de la ligne à grande vitesse Paris-Budapest, surtout dans sa partie centrale, est tout à fait significative à cet égard. Il rompt le face-à-face entre deux Etats, celui des acteurs locaux avec autorités nationales ou celui de l'UE face aux gouvernements des Etats-membres. Il permet et souvent suscite même l'émergence de nouveaux groupes d'intérêt qui peuvent se prévaloir d'une solidarité et d'une légitimité nouvelle face à l'encadrement étatique. L'objectif européen donne une nouvelle crédibilité à des projets d'investissement de long terme avec une meilleure garantie d'homogénéité technique. Il solidarise de fait des acteurs le long de ces axes transnationaux en émergence en les constituant comme des groupes de potentiels pression.

Le décloisonnement concerne non seulement les acteurs, mais aussi l'offre de transport, dès lors qu'on pense en termes de corridors et non plus selon des infrastructures individualisées pour chacun des modes. A double titre, cette évolution peut être placée sous le slogan avancé par la Commission de « *Connecting Europe Facility* ». Cet élargissement territorial est d'abord guidé par le souci d'association des grands pôles émetteurs et récepteurs de flux, de même qu'il met plus étroitement dans le jeu les nœuds du réseau transeuropéen (ports et aéroports) de même que les acteurs et gestionnaires privés qu'il associe de fait à cette construction. Il s'agit-là de leviers organisationnels nouveaux au-delà des investissements en infrastructures. Le dernier point est celui du levier financier qui devient un argument décisif comme il met particulièrement en évidence la proposition de la Commission de porter jusqu'à 40% de la réalisation du canal Seine-Escaut. La montée en puissance de l'UE dans le financement suppose pour elle d'être plus



sélective, ce qui renforce en retour le caractère d'émulation entre les acteurs d'axes pour l'obtention de l'appui à leur réalisation.

Dans l'arbitrage financier des budgets, les demandes du Parlement européen ont été corrigées à la baisse par le Conseil européen, passant de 40 à 23,174 Md€ pour l'ensemble des infrastructures dont 13,174 Md€ pour les infrastructures de transport (Fig. 53). Une meilleure coordination sera assurée dans l'allocation des fonds de cohésion destinées aux équipement de transport pour être rendue compatible avec les priorités des RTE-T. Ce sont donc 23,174 Md€ qui sont mobilisables sur la période 2014-20 en faveur des RTE-T avec de véritables effets de levier sur de grands corridors. Leur pilotage est assuré à la fois par un coordinateur européen nommé par la Commission et un forum rassemblant les Etats impliqués dans les réalisations.

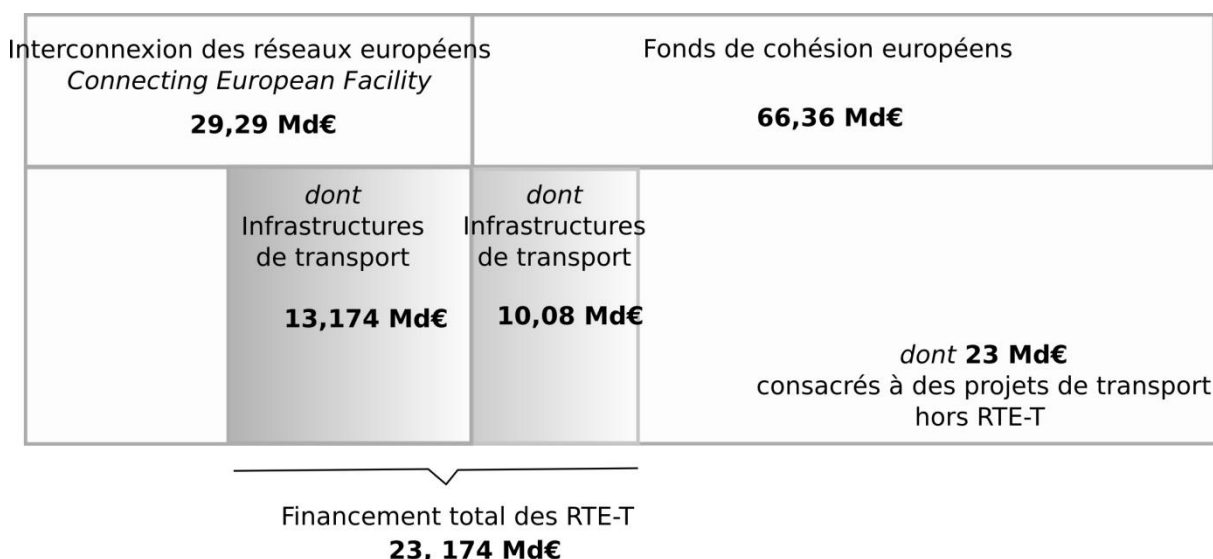


Figure 52. La place des RTE-T dans la période budgétaire 2014 – 16 (source Commission Européenne, 2013)

### Des corridors de transport aux corridors transnationaux de développement. Les RTE-T comme principes globaux d'aménagement

Si toute référence à la notion d'aménagement du territoire doit être maniée avec la plus grande prudence dans son contexte communautaire, il n'en demeure pas moins que les RTE-T dans leur développement présentent un type de structuration qui s'en rapproche à s'y méprendre. L'observation d'une structuration croissante de l'espace à partir des flux massifiés conduit à penser le développement territorial à partir d'axes lourds multimodaux constitués de puissantes infrastructures jumelées. L'infrastructure est alors le support d'une progressive urbanisation qu'elle tend à susciter par une bonne accessibilité. Cette approche conduit donc à élargir la seule question de l'accessibilité assurée par les réseaux de transport à son rôle de véritable armature

territoriale. En ce sens la redéfinition des réseaux prioritaires des RTE-T trouve son prolongement naturel dans les questions d'aménagement du territoire européen et contribue par cette convergence à lui donner une nouvelle légitimité. Initié par la Conseil de Liège de 1993, le SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire) a été défini en 1999. Il fixe les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire européen avec pour objectif « *d'améliorer la coopération des politiques sectorielles communautaires ayant un impact significatif sur le territoire*<sup>400</sup> » (SDEC, 1999). Comme pour les RTE-T, le SDEC se fonde sur les principes de durabilité et d'équilibre des territoires, et met en avant pour ce faire la notion de polycentricisme (Allain, Baudelle, 2003)<sup>401</sup>. Le document repose sur un engagement déclaratif des Etats qui définissent en commun des objectifs de développement spatial. En l'absence d'obligations prescriptives, il s'agit cependant plus d'un document de concertation et de recommandation. Enfin, contrairement à la politique européenne des transports, les problématiques d'aménagement relèvent des Etats et le SDEC ne revêt un caractère incitatif. Il faut considérer le schéma de développement de l'espace communautaire comme une première étape de coordination globale, un ajustement encore lâche et sans effet immédiat d'abord des politiques communautaires entre elles et dans leur convergence avec les schémas d'aménagement nationaux. Il a été suivi par l'Agenda territorial de 2007. Son intérêt majeur est de faire émerger des concepts communs et d'envisager une lecture territoriale à l'échelle communautaire même si le cadre de son élaboration et son applicabilité même restent très discutés (Santamaria, 2009)<sup>402</sup>. En termes de transport, le SDEC (articles 109, 119, 124) revient sur la nécessité de la réalisation d'un grand marché reposant sur un système de transport performant, un meilleur équilibre modal pour réduire les gaz à effet de serre. Il défend en outre l'équilibre des infrastructures pour assurer l'équilibre interrégional et garantir la cohésion territoriale.

Par certains aspects, il y a bien une affinité croissante entre une politique des infrastructures de transport qui se *territorialise* à travers la réorganisation des RTE-T et sur une *réticularisation* de l'approche des questions d'aménagement du territoire à l'échelle européenne. Dès 1999, Mateu Turro pointait la parenté des réseaux transeuropéens avec l'exercice d'aménagement du territoire européen, même si la possibilité d'imposer des choix au niveau national s'avère encore inopérant<sup>403</sup>. Cette évolution nous permet toutefois d'entrevoir comment cette convergence réciproque devrait à terme permettre de renforcer le discours et le cas échéant l'action

---

<sup>400</sup> Les fonds structurels, la politique agricole commune, les RTE, la politique de la concurrence, politique environnementale etc.)

<sup>401</sup> Allain R., Baudelle G., Guy C., *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2003, 306 p.

<sup>402</sup> Santamaria F., « Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) : application défaillante ou élaboration problématique ? », *Cybergeo: European Journal of Geography* [En ligne], document 458, <http://cybergeo.revues.org/22354> ; DOI : 10.4000/cybergeo.22354.

<sup>403</sup> « *It is clear, however, that the definition of trans-European networks represents a common planning exercise, co-ordinated by the Commission. To have any value, the result of this exercise must be incorporated into national plan and programs but the practical power of the Commission to impose a plan against the will of a Member country is minimal. This makes the task of planning the Tens particularly difficult.* » in Turro M., op. cit., p. 110.

communautaire en faveur d'un aménagement équilibré du territoire. Parmi les outils conceptuels mobilisés, il en est un qui nous a semblé particulièrement puissant en ce qu'il propose de promouvoir les RTE-T comme un des outils majeurs de coordination de l'aménagement d'un territoire européen dans une perspective véritablement transnationale : les corridors européens ou euro-corridors, définis comme des « *couloirs de développement linéaire, structurés le long d'axes de transport, notamment des RTE* » (Elissalde, Santamaria, 2008)<sup>404</sup>. Le SDEC reprend ici une idée développée dans un précédent rapport de la Commission «Europe 2000+ » (CE, 2004). Le terme d'*Eurocorridor* est forgé par le Schéma de développement de l'espace communautaire, dans une approche à la fois descriptive et prospective. Il se définit comme « *la combinaison d'un ou plusieurs axes d'infrastructures aux trafics soutenus permettant des relations transfrontalières et reliant des aires urbaines importantes* ».

Le paragraphe 164 du SDEC consacre la nouvelle acception des euro-corridors comme susceptibles de renforcer la cohésion territoriale en articulant à une échelle transnationale les diverses politiques sectorielles de l'UE : transports, infrastructure, développement économique, urbanisme et environnement. En effet, la concentration des flux sur des axes multimodaux rendent plus attractifs les transferts modaux. En reliant les grandes régions urbaines, les euro-corridors en favorisent l'accessibilité, l'attractivité économique et la coopération transnationale. Enfin le couplage des infrastructures et des activités économiques réduit les effets de coupure et préserve l'équilibre environnemental du reste du territoire. Partant du constat de l'existence de nombreux corridors potentiels dont certains déjà bien développés, les auteurs du SDEC proposent d'en développer de nouveaux et de les relier aux corridors existants. Toutefois, cette orientation ne fait pas l'unanimité. D'une part, l'effet de concentration n'est pas facilement compatible avec le respect d'un développement équilibré du territoire et se heurte d'autre part dans certains Etats-membres à la question du choix de leur tracé (Elissalde, Santamaria, 2008). Il est vrai que le concept s'applique plus facilement dans les régions denses de l'UE, où le développement en ruban est un des principes d'aménagement, comme en Allemagne ou aux Pays-Bas.

Inscrite dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) associe aux Eurocorridors quatre caractéristiques<sup>405</sup> :

- l'importance des infrastructures de transports (s'agissant surtout des réseaux transeuropéens)
- l'urbanisation linéaire
- le développement économique ;
- le souci d'une approche durable de l'environnement.

---

<sup>404</sup> Elissalde B., Santamaria F., *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, Lavoisier TEC & DOC, Paris, 2008, 261 p., également accessible en ligne : <http://www.ums-riate.fr/lexique/>

<sup>405</sup> CEMAT, *Spatial development glossary European Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning, Territory and landscape*, No. 2, Council of Europe Publishing, Editions du Conseil de l'Europe [www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/versionglossaire/Bilingue-en-fr.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/versionglossaire/Bilingue-en-fr.pdf).

La notion de réseau appliqué à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire a fait l'objet de nombreux développements à la suite des thèses fondatrices de Gabriel Dupuy (Dupuy, 1991)<sup>406</sup>. D'abord envisagée à l'échelle urbaine à travers le modèle de la cité linéaire de Soria y Mata dans la banlieue de Madrid, puis dans le fameux *Finger plan* de Copenhague de 1947, l'idée d'une articulation étroite entre transport et urbanisation n'avait été qu'exceptionnellement avancée à une plus large échelle. Elle trouve une application régionale fameuse avec la théorie des corridors que Whebell (1969)<sup>407</sup> développera dans la perspective du couloir Boswash, entre Boston et Washington. De manière plus intuitive, Le Corbusier<sup>408</sup> envisageait quelques décennies plus tôt le développement industriel et urbain le long d'axes structurant, selon le principe d'une « occupation naturelle du territoire » pour reprendre ses propres termes. Dans le cadre de l'Assemblée de Constructeurs pour une Rénovation Architecturale (ASCORAL) imaginée en 1943 en plein conflit mondial, il va jusqu'à esquisser un schéma paneuropéen qui reprend à une échelle plus vaste les principes envisagés pour structurer les activités humaines (Fig. 54). Ce faisant, il pousse à l'extrême les tendances qui, selon lui, sont à l'œuvre dans les modes de production moderne. S'inspirant des modèles des villes industrielles soviétiques (Magnitogorsk ou *Tractors toi*), il conçoit les pôles de production établis le long des axes lourds de transport qui ignorent résolument toute discontinuité politique.

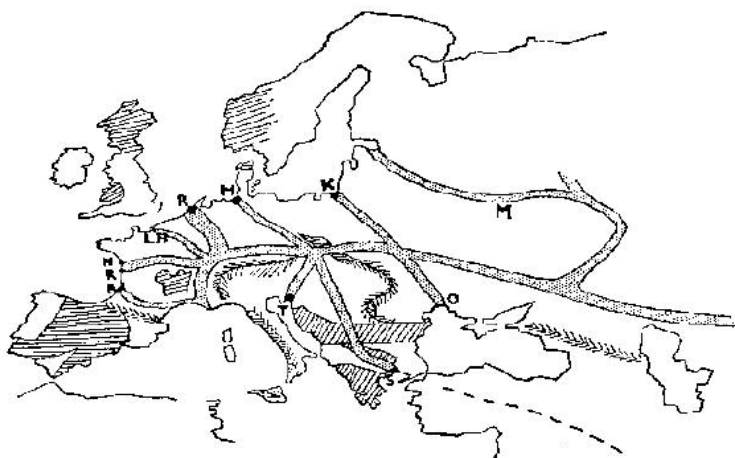


Figure 53. Esquisse de couloirs paneuropéens d'urbanisation selon Le Corbusier (1943)

<sup>406</sup> Dupuy G., *L'urbanisme des réseaux : théories et méthodes*, Armand Colin, Paris, 1991, 199 p.

<sup>407</sup> Whebell, C.F.J., « Corridors : a theory of urban system », in *Annals of the Association of American Geographers*, 1969, 59 (1), pp. 1-26, pour une approche plus historique, on se reportera au texte d'Herwin Antal SAP, « Corridor Development, a dialectical and design-orientated approach », *Paper for WPSC2001* (World Planning Schools Congress 2001) <http://www.has-architectuur.nl/res/paper%5Bwpssc2001%5D>.

<sup>408</sup> Le Corbusier, *Les 3 établissements humains*, Paris, Les Editions de Minuit, réédition, 1997, 202 p.

Partant d'une approche fondée sur le développement d'un urbanisme linéaire spontané, les instances néerlandaises ont repris, non sans difficulté<sup>409</sup>, le concept dans une approche nationale d'aménagement du territoire pour encadrer une réalité territoriale existante. L'ouverture des frontières intérieures et l'intensification des échanges communautaires couplées avec l'équipement des infrastructures plus performantes devaient alors pousser à projeter les structures spatiales adaptées sur l'espace communautaire.

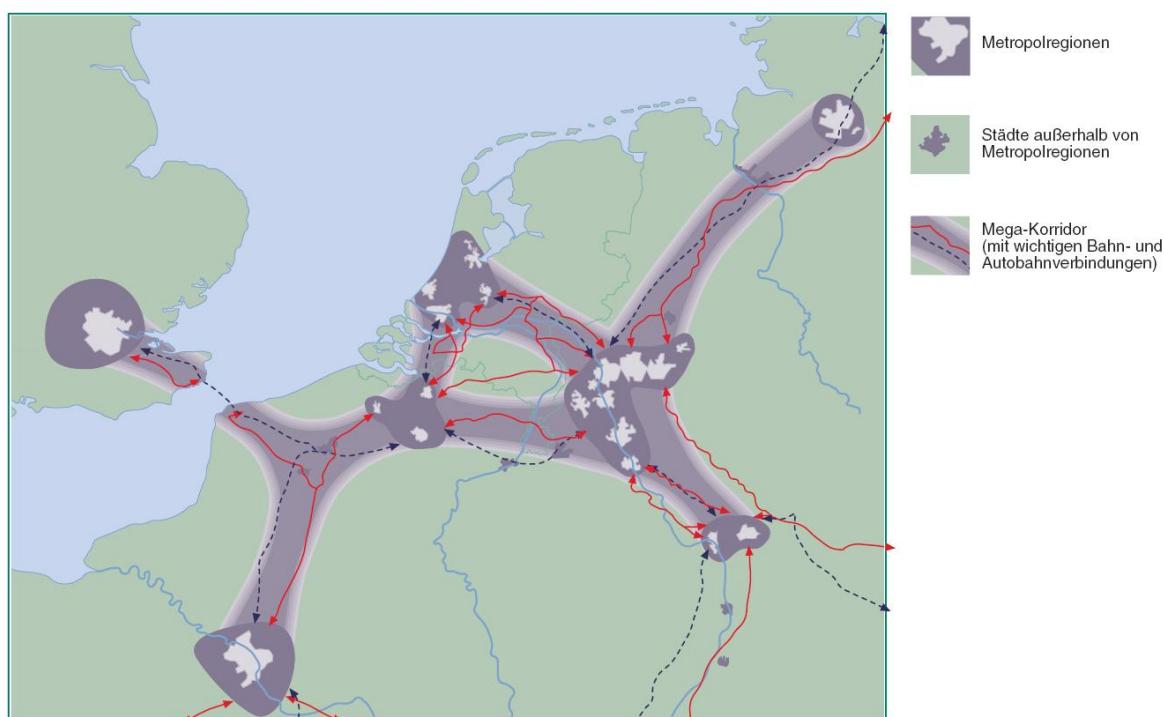


Figure 54. Carte Eurocorridors de l'Europe du Nord-Ouest (Source Ministère allemand des affaires économiques, 1997)

Le développement linéaire que sous-tend cette approche tranche avec les références traditionnelles d'un développement équilibré par les pôles urbains et est de ce fait pris avec quelques réticences par les responsables politiques nationaux qui craignent de retenir des tracés qui se feraient au détriment de régions structurellement plus faibles et d'encourager l'étalement des régions urbaines. Dans les faits, les véritables enjeux des Eurocorridors se concentrent dans le Nord-Ouest européen et ont fait à ce titre l'objet d'un premier rapport pour le compte de la Commission européenne, *Central Capital City Report* en 1996<sup>410</sup> (Fig. 55). C'est sur le même espace que porte l'analyse détaillée d'un programme de recherche communautaire CORRIDESIGN, soutenu par Interreg IIc et porté par une équipe de l'université de Delft qui cherche à définir les mega-corridors d'Europe du Nord-Ouest comme l'enjeu d'une gouvernance

<sup>409</sup> Priemus H., « Szenarien und Konzepte für die Entwicklung von Korridoren in den Niederlanden und in der Europäischen Union », *Information zur Raumentwicklung*, Heft 1-2, 2004, pp. 35 – 48.

<sup>410</sup> Commission Européenne, Direction générale XVI, « The prospective development of the central and capital cities and regions », in *Regional Development Studies*, n°. 22, Luxembourg (cite par Priemus, 2003).

transnationale. Il établit un état des lieux sur l'état de la gouvernance transnationale de tels corridors spontanés. Les principaux résultats de l'investigation ont fait l'objet d'une publication plus théorique<sup>411</sup> ainsi que d'un numéro spécial du *Journal of Transport Geography* en 2003<sup>412</sup>. Divers terrains d'observation sont mobilisés du Sud-Ouest de l'Angleterre, au corridor entre les Pays-Bas et la Flandre, au sein de la région métropolitaine de la Ruhr et sur l'axe entre le Nord-Pas-de-Calais et la région francilienne. Les résultats des diverses équipes impliquées convergent pour souligner l'importance des frontières nationales et la faiblesse de la coordination politique à l'échelle nationale et plus encore dans une perspective transétatique. Fort de ce constat, les chercheurs en appellent à une gouvernance transfrontalière qu'ils envisagent à multi-niveaux avec la mise en œuvre d'une gouvernance à l'échelle même du corridor plutôt qu'à un niveau national ou supranational<sup>413</sup>. Ce souhait semble être resté jusque-là sans grand écho et le concept d'Eurocorridor semble s'être restreint depuis à la question des transports. Il n'en demeure pas moins un des éléments mobilisateurs pour faire émerger des macroformes territoriales dans un contexte européen<sup>414</sup>.

### La perspective paneuropéenne : nouveaux voisinages spatiaux et institutionnels

Les réseaux transeuropéens de transport ont d'abord concerné l'Europe occidentale et l'Europe médiane. Mentionnés pour la première fois en 1992, ils sont définis en 1996. Des prolongements avec les espaces limitrophes pour l'Europe de l'Est à peine libérés des régimes socialistes de l'UE sont arrêtés lors de sommets de la CEMT d'abord en Crète (1994) puis à Helsinki (1997). Lors des Conférences paneuropéennes des Ministres des Transports, neuf puis dix corridors multimodaux ont été retenus, le dixième correspondant au réseau traversant les pays issus de l'ex-Yougoslavie alors revenus à la paix. Le système était conçu pour permettre l'amélioration des connexions avec les pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'entrée dans l'UE. Ils seront eux-mêmes classés selon la priorité de leur réalisation souhaitable dans le cadre du programme de financement abondé par l'UE TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment*) (Fig. 56).

<sup>411</sup> de Vries J., Priemus H., « Megacorridors in north West Europe : issues for Transnational Spatial Governance », in *Journal of Transport Geography* 11 (2003), pp. 225 – 233.

<sup>412</sup> Zonneveld W., Trip J. J., « Megacorridors in North West Europe. Investigating a new transnational planning concept », *Housing and Urban Studies* 27, Delft University Press, 2003, 92 p.

<sup>413</sup> Schönharting J. et al. « Towards the multimodal transport of people and freight : interconnective networks in the RheinRuhr Metropolis », in *Journal of Transport Geography* 11 (2003), pp. 193 – 203.

<sup>414</sup> Witte P., Van Oort F., Wiegman B., Spits T., « Capitalising on spatiality in European transport corridors », in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 4.2013, pp. 510-517.





Figure 55. Les 10 corridors paneuropéens de 1997 (Source Commission Européenne)

Dans ce contexte, les notions de *réseaux* et de *corridors* étaient clairement séparés et caractérisaient deux politiques de développement d'infrastructure : le réseau concernait les pays-membres de l'UE et les *corridors* désignaient les grands axes les connectant avec les pays limitrophes. Le premier renvoie à l'idée d'un maillage fin de couverture d'un territoire, là où le second se limite à favoriser les grands itinéraires de transit internationaux. Cette distinction va toutefois s'affaiblir dans la mesure où une partie des axes retenus dans les PECO seront intégrés après 2004 dans les RTE-T et que ces derniers feront l'objet d'une hiérarchisation croissante et seront gérés sous l'appellation de corridors, comme nous l'avons vu précédemment. La désignation de réseaux « européen » n'est au demeurant pas sans introduire une certaine confusion. En effet, la Conférence européenne des Directeurs des Routes (CEDR) rappelle que si les réseaux des RTE-T et les routes paneuropéennes de l'UNECE se superposent à 70% (soit 73 000 km), 14 400 km ont seulement le statut de route paneuropéenne et 17 800 km celui de RTE-T ! Pour éviter toute confusion, les spécialistes de la gestion routière militent en faveur

d'une unification de la désignation des itinéraires européens dans un système qui contribuerait à plus de clarté dans la priorisation à assurer au réseau principal (CEDRE, 2009)<sup>415</sup>.

La dynamique d'extension de l'UE et l'approfondissement de ses responsabilités en termes de transport après 1992 conduit par ailleurs à une réélaboration avec les structures intergouvernementales préexistantes. L'exercice était en fait déjà plus ancien. Dans le cas de l'Europe centre-orientale, avait été mise en place sous l'égide des Nations Unies (*United Nation Development Program*) une structure de coordination transnationale pour la réalisation d'un réseau routier capacitaire, susceptible d'accueillir un important trafic de transit, le TEM (*Trans-European North-South Motorway*) (Fig. 57). Sur le même modèle est également lancé le TER (*Trans-European North South Railway*). Imaginée dès 1972 dans le sillage de la détente entre les deux blocs qui coupaient alors le continent, la coopération est instituée officiellement en 1977 sur la base d'accords intergouvernementaux. Comme pour les programmes plus anciens portés par l'UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*), elle se fixe pour objectif de définir une voirie capacitaire qui articule les projets des dix Etats concernés. Le schéma de gestion dont s'inspirera l'UE associe un comité de pilotage unique et des correspondants nationaux chargés de rendre compte de l'avancée des projets. La démarche repose sur une concertation avant tout technique qui susceptible de garantir *a minima* l'interopérabilité. Elle a au demeurant aussi facilité les échanges multilatéraux plus larges, en termes de conception d'infrastructures, de statistiques et d'assistance technique par-delà le Rideau de fer.



Figure 56. Itinéraires TEM en 1977 (Source TEM)

<sup>415</sup> Bergman L., *Future European Road Network (FERN)*, CEDR, 2009, 31 p.



Avec l'association des espaces orientaux à la construction européenne, l'UE va prendre un poids croissant dans la définition et la planification. Lors des conférences paneuropéennes en Crète, les axes retenus qui sont prolongés vers la CEI relèvent de propositions conjointes de l'UNECE, de la CEMT et bien sûr de la Commission européenne, institutions qui sont mises sur ce plan sur un pied d'égalité. En 1999, la Commission lance le programme TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment*) dans le cadre du programme PHARE et vise à soutenir les pays d'Europe centrale et orientale dans leur effort de transition et inaugure une coopération étroite entre l'UNECE et l'UE, notamment dans le transfert des données techniques et statistiques dans l'objectif de caler des projections de trafic. Le programme TINA ne retient dans la liste établie en Crète que les infrastructures des candidats à l'adhésion. Après 2004 et l'intégration des PECO au sein l'UE, l'ensemble des axes considérés est intégré au RTE-T. Restent alors en dehors du périmètre les itinéraires TEM hors UE, dont une partie va malgré tout obtenir le soutien financier de l'UE via les politiques d'association et de stabilisation des Balkans occidentaux<sup>416</sup> (Fig. 58). Finalement en 2003, l'ancienne structure administrative TEM est amenée à assurer la coordination du corridor VI (depuis Gdansk jusqu'à la Slovaquie et à la République tchèque).

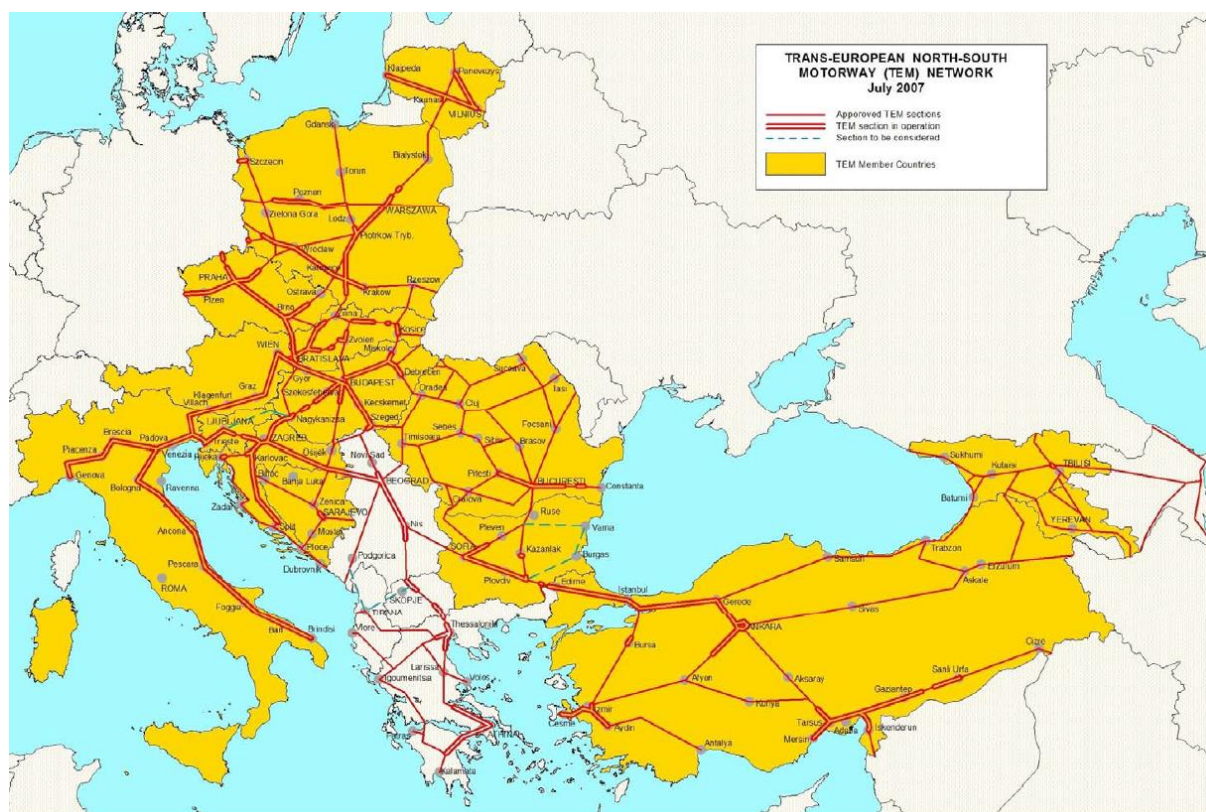


Figure 57. Projets TEM en juillet 2007 (Source TEM)

<sup>416</sup> Programme CARDS : *Community assistance for reconstruction, development and stabilization* au profit de l'Albanie, de la Bosnie, de la Serbie, du Monténégro, de la Macédoine.

A ce stade l'ancienne structure de coopération intergouvernementale TEM est absorbée par le projet communautaire. L'activité de l'UNECE s'est également déplacée vers l'est du continent où elle s'implique beaucoup plus dans la gestion des contacts entre les Etats-membres de l'UE et les pays issus de l'ex-URSS dans la coordination des grands programmes d'infrastructure, l'harmonisation des règlements concernant les véhicules, la facilitation des trafics de transit et des passages aux frontières. Là encore, des relations étroites de coopération ont été nouées avec la Commission. Ainsi, la plupart des dispositifs législatifs retenus à Bruxelles servent ensuite de base de discussion au sein l'UNECE. A l'inverse, les normes établies par l'UNECE servent de référence aux dispositifs réglementaires communautaires, comme pour le transport de matières dangereuses ou certaines normes concernant les véhicules (UNECE, 2005)<sup>417</sup>. Ses contacts sont toutefois assez larges, puisque l'UNECE entretient sur de mêmes principes des liens étroits avec d'autres instances internationales, telles la Commission centrale de navigation sur le Rhin et son homologue la Commission du Danube, l'OTIF (Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires), l'IRU (Union Internationale des Transports Routiers) etc. Il y a donc bien une circulation et une harmonisation entre les textes et les normes internationales.

Pourtant, même dans les relations hors Union, la Commission est de plus en plus active et prend l'initiative d'une politique volontaire qui réduit la marge de manœuvre des institutions intergouvernementales traditionnelles. La politique européenne de voisinage (PEV) conduit à formaliser des projets d'infrastructure sur le long terme. Elle tend à définir ses corridors de transport à des liaisons régionales élargies, vers l'Asie par la connexion à la TRACECA, vers l'Afrique par le Programme de transport euro-méditerranéen, les autoroutes de la Mer en Méditerranée et bien sûr un fort encadrement dans les Balkans (Fig. 59). On retrouve là les cinq orientations géographiques prioritaires définies par la Commission (2007)<sup>418</sup>.

---

<sup>417</sup> UNECE, *Trans-European North-South Motorway (TEM) Project (detailed report)*, Varsovie 2005, 288 p.

<sup>418</sup> Commission européenne, *Extension des grands axes transeuropéens de transport aux pays voisins, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, Bruxelles, 2007, 13 p.

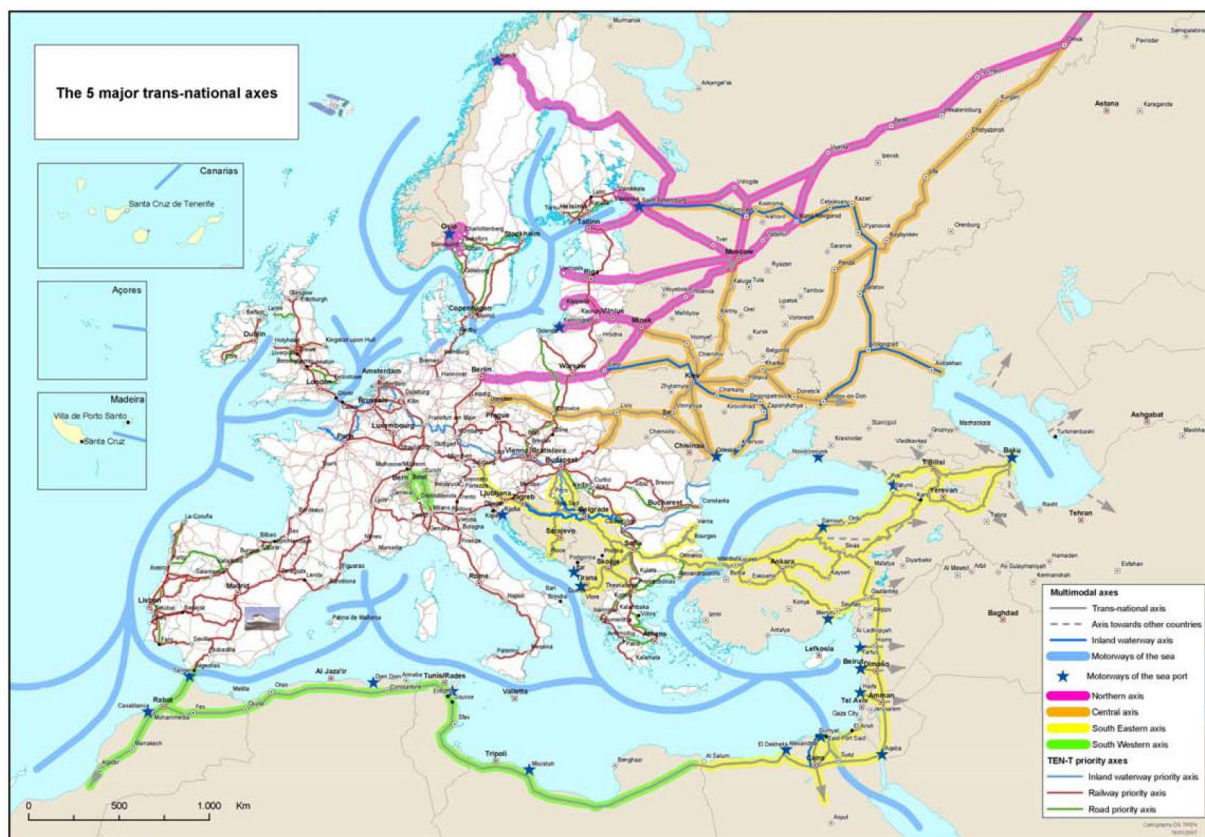


Figure 58. Définition communautaire des principaux axes transnationaux et des autoroutes de la mer (Source Commission Européenne, 2007)

Avec l'extension spatiale et l'approfondissement de ses compétences, la position communautaire tend ainsi à prendre un caractère hégémonique dans les questions de transport, autant à l'intérieur de l'Union que dans l'espace paneuropéen. Vis-à-vis des Etats voisins, la Commission ne cache pas son ambition de diffuser les normes qu'elle a édictées : « *Un objectif important de la politique extérieure de l'Union européenne est de faciliter la diffusion des politiques de l'Union, et notamment des principes et des règles du marché intérieur* » (Commission, 2007, *ibid*). La coordination technologique qu'assurent l'ERTMS pour le transport ferroviaire, SESAR pour la gestion des trafics aériens et plus globalement le système de navigation par satellite GALILEO sont des instruments importants de ce dispositif de *soft power*, qui a en outre l'intérêt d'assurer une prééminence locale aux industriels européens.

Ce renforcement potentiel des pouvoirs de prescription ne s'établit pas seulement vis-à-vis de l'étranger. Il pose aussi, comme pour le cas de l'UNECE, la légitimité des institutions internationales traditionnelles conçues sur des bases modales parfois limitées à des espaces géographiques restreints. Leur caractère volontaire et leur fondement intergouvernemental ont ainsi été affaiblis avec la montée en puissance communautaire dans le champ des transports et les conduisent à se repositionner. Dans certains cas, elles peuvent apporter leur appui (cas de l'UNECE) ou tendre à devenir des instruments, c'est-à-dire des structures à compétences

essentiellement techniques (cas d'Eurocontrol) (Beyer, 2008)<sup>419</sup>. Il y a donc bien un risque pour les autres institutions internationales d'être réduites au rang d'agence au service de l'UE. Malgré son antériorité et sa dimension symbolique de première institution européenne, la Commission Centrale de Navigation sur le Rhin entend bien défendre la spécificité de son modèle. Pourtant les tentatives d'alignement de la Commission du statut du Rhin sur les autres voies navigables sont réelles. Elle conduirait à l'absorption des compétences de l'institution strasbourgeoise et de ce fait entériner la perte d'influence directe des Etats riverains au profit d'une administration bruxelloise qui devra raisonner à l'échelle européenne et des instances politiques de l'Union. Seule une minorité des Etats-membres sont concernés par un encadrement dynamique de la voie d'eau. La majorité qualifiée dans les prises de décision sera-t-elle assez concernée par l'importance locale de la thématique ? N'y a-t-il pas au mieux le risque de voir les réglementations rhénanes plus strictes être alignées sur des règles communautaires peut-être moins exigeantes car applicables à l'ensemble des voies d'eau communautaires qui ne peuvent prétendre aux mêmes exigences économiques ou technologiques déjà atteintes sur le Rhin. Outre les acteurs fluviaux très attachés à leur large autonomie législative et la performance du système actuel, la présence de la Suisse qui revendique l'indépendance de la CCNR face à l'UE reste pour le moment une garantie sérieuse à cette évolution. Il n'en demeure pas moins que globalement, les institutions internationales tendent à se vider de leur pouvoir, à mesure que les dispositifs législatifs relèvent des instances communautaires et s'imposent de droit aux Etats-membres. Ainsi l'espace commun des transports ne procède pas seulement d'une diffusion spatiale qui tend à dépasser les frontières des Etats-membres, mais aussi à s'intensifier en englobant l'essentiel du pouvoir de décision réglementaire.

---

<sup>419</sup> Beyer A., « Les frontières du Ciel unique européen. Enjeux techniques et territoriaux du contrôle aérien en Europe », in *Flux*, n°71, Janvier-Mars 2008, pp. 8-23.

## **Avancées et limites des formes d'intégration de l'espace communautaire des transports (Dédale)**

Quatre grands leviers peuvent être mobilisés dans la politique européenne des transports en vue de la construction d'un espace intégré :

- l'affirmation d'un marché ouvert et concurrentiel (Compétitivité)
- l'établissement de normes et règlements techniques communs (Interopérabilité)
- les infrastructures (Interconnexion) ;
- la convergence des règles sociales et l'accès au marché du travail (Harmonisation et libéralisation)
- une politique ciblée d'aide et de subvention (Co-financement)

Il serait bien sûr fastidieux de vouloir embrasser l'ensemble de ces dimensions dans le cadre de la présente recherche. Aussi avons-nous fait le choix de retenir les aspects que nous considérons comme saillants de cette politique, en nous attachant à la fois aux visées et aux limites rencontrées dans cet exercice d'intégration. Derrière ces grands principes que les textes communautaires brandissent, il est aussi nécessaire de comprendre à quelles réalités techniques, économiques et sociales ils aboutissent effectivement. C'est sur ces points pour lesquels la Commission dispose de moins d'études que nous avons porté notre regard en appuyant notre réflexion sur diverses études sectorielles lorsque cela a été possible. Les entrées qui structurent l'analyse reprennent les concepts majeurs que mobilise la Commission dans la perspective d'un espace commun des transports seront donc successivement abordées : le marché, la norme, l'innovation, le dépassement des frontières, l'harmonisation des règles sociales. Pour filer l'image antique d'Europe, princesse phénicienne enlevée par Zeus, nous leur avons associé des figures de la mythologie classique qui confère à notre analyse le regard critique et peut-être dialectique qui trop souvent fait défaut aux textes officiels. Il y a d'abord Dédale, l'architecte du labyrinthe dans lequel est enfermé le minotaure. L'adjectif grec « daídalos » signifie « artistement travaillé » ou « l'Astucieux ». Il s'agit bien par l'agencement de règles juridiques dans une perspective européenne, de contrôler et d'encadrer une force sauvage que l'on peut associer à la puissance brute des relations conflictuelles entre les Etats voire aux forces du Marché. De cette architecture, nous retiendrons aussi l'idée de la complexité et de l'interprétation.

### **Des règles de concurrence étroitement encadrées (Minos)**

L'ambiguïté qu'a pu nourrir le marché relève également de divergences d'interprétation quant au rôle et aux finalités de l'instance chargée de délibérer. Il est vrai que la référence au marché a été un point cardinal de la construction européenne dans la mesure où elle se présente comme l'alternative à l'échec des projets politiques qui l'ont précédé. La politique de la concurrence qui relève des institutions communautaires est en effet un élément crucial de la construction institutionnelle entreprise. L'UE doit garantir l'égalité de traitement des producteurs et des



consommateurs et sanctionner toute distorsion qui viendrait fausser les règles communes. Il s'agit de réduire les barrières qui restreignent l'ouverture complète d'un marché commun, atteint en 1993. Son application est la contrepartie de la suppression des barrières intérieures mises en œuvre par les entreprises ou par les Etats. La Direction Générale de la concurrence a en charge de faire respecter les textes communautaires, sous la surveillance de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), aujourd'hui CJEU (Cours de Justice de l'Union Européenne). Depuis 1989, elle a aussi en charge le contrôle des fusions.

Dans les faits, la concurrence intra-européenne s'accompagne de l'instauration de règles qui limitent la souveraineté des Etats et correspond au transfert des compétences à une instance commune et indépendante. L'encadrement de la concurrence suit des règles qui s'inscrivent en rupture avec les pratiques jusque-là courantes dans les différents Etats soucieux de faire cohabiter les règles du marché avec l'intérêt national. D'ailleurs, on peut rappeler que le contrôle du processus est assuré en France et au Royaume-Uni par le ministre de l'industrie dont les priorités peuvent diverger de la seule régulation. Par opposition, la démarche européenne relève d'une DG dont l'objectif est centré sur le respect de la concurrence. Elle est par construction plus autonome par rapport aux intérêts nationaux et procède d'un jugement que l'on peut qualifier de technique par opposition à une appréciation plus politique qui caractérise les démarches nationales.

La montée en puissance du régime communautaire correspond ainsi à une transition entre deux modèles de souveraineté comme l'ont montré Hervé Dumez et Alain Jeunemaître (1990 et 1992)<sup>420/421</sup>. Le recours aux instances européennes de régulation de la concurrence dans l'application de règles marque en effet le passage d'une politique industrielle à une politique de concurrence. Dans le premier cas, l'Etat-membre se fixe des objectifs volontaristes dans la perspective du renforcement de l'industrie nationale, alors que dans le second, il adopte pour seul principe directeur de ne pas fausser le jeu de la concurrence. Durant les années 1960 et 1970, la définition des Champions nationaux ont poussé les gouvernements à faire passer l'ambition économique avant la simple régulation et de ce fait à orienter la structure des marchés en fonction d'une stratégie définie. Dumez et Jeunemaître relèvent ainsi cinq familles de raisons couramment invoquées dans cette perspective dont ils montrent qu'elles sont essentiellement circonstanciées et difficilement objectivables. Elles font étroitement écho au secteur des transports, autant comme prestation de services d'intérêt généraux que dans la fabrication industrielle : la spécificité de l'activité (risque structurel de déséquilibre, rôle spécifique du transport comme activité support aux autres activités économiques), son caractère stratégique de la production (usages militaires ou innovation technologique, ainsi l'industrie aéronautique ou la grande vitesse ferroviaire), la taille des opérateurs susceptibles de s'imposer sur les marchés

---

<sup>420</sup> Dumez H., Jeunemaître A., « L'Etat et le marché en Europe. Vers un Etat de droit économique ? », *Revue française de science politique*, 1992.2, pp. 263 – 274.

<sup>421</sup> Dumez H., Jeunemaître A., »Décomposition, reconstitution des souverainetés : les politiques de concurrence en Europe, in *Politique et management public*, vol. 9, 1991.3, pp. 51 – 62.

internationaux (flag carriers) ou comme fournisseurs d'importants bassins d'emplois (usines automobiles), la peur d'une concurrence destructrice. A cela, il faut ajouter, l'importance sociale et électorale dans l'orientation des décisions prises au soutien d'une entreprise dont la disparition pourrait avoir des répercussions économiques et médiatiques. Dans ce cadre, les interventions discrétionnaires de la puissance publique s'opèrent le plus souvent dans l'urgence et relèvent du secret des affaires ; l'Etat « *impose à l'économie une direction, tente de définir un contenu de politique économique, de fixer des objectifs et de les atteindre* ».

L'Union européenne a au contraire privilégié un strict respect des textes. Elle impose par-là strictement l'Etat de droit économique dans l'approche de la concurrence. Ses décisions reposent sur la primauté du fond de l'affaire traitée et la publicité de l'information. L'instruction est donc forcément plus longue. Elle prend en considération le fonctionnement des marchés sans considérations d'ordre politique ou de stratégie industrielle. Dans le second modèle, *<l'institution> « donne une forme au jeu économique, mais n'impose pas de direction »*. La prise de décision juridictionnelle et technique qui était à l'œuvre dans les grands Etats de l'UE au détriment de décision de politique industrielle a encore été renforcée avec la montée en puissance des institutions communautaires.

La conception du marché qui ressort de cette analyse repose sur un contrôle et un encadrement étroit des acteurs économiques. Le fonctionnement du marché concurrentiel n'est donc pas le « laisser faire » d'un marché autorégulé dont on pourrait faire le reproche aux instances européennes. Elles remplissent normalement leurs fonctions dans la stricte application des traités. A ce titre, on peut en rapprocher la fonction de Minos, roi légendaire de Crète et fils d'Europe et de Zeus dans son rôle de législateur.

### **La menace récurrente de divergences normatives (Pénélope)**

L'innovation technique suscite de nouvelles normes qui défont partiellement le travail de convergence engagé dans la mesure où elles sont souvent d'abord concurrentes, par les hasards des inventions, par le choix des fabricants qui espèrent ainsi en garantir l'exclusivité et enfin par les pouvoirs politiques qui en imposent l'application. Le travail de normalisation est ainsi sans cesse bousculé et exige d'être remis sur l'ouvrage, à l'image de la « toile de Pénélope » entreprise à laquelle on travaille sans cesse sans jamais y arriver à bout.

### **Développer une norme européenne**

Plus de trente agences européennes ont été mises sur pied à travers toute l'Europe pour soutenir le travail de la Commission. Ce second niveau d'administration européenne fournit un apport technique spécialisé et aidera à la mise en œuvre de l'acquis. Pour le mode ferroviaire, l'Agence ferroviaire européenne, implantée à Valenciennes et à Lille apporte à la Commission son expertise dans l'établissement et la mise en œuvre des normes européennes communes d'interopérabilité (2004/50/CE) et de sécurité.

## Les problèmes soulevés par l'ERTMS

L'ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) est l'acronyme désignant le système de gestion unifié du trafic ferroviaire européen promu par la Commission. Il s'agit d'un système de contrôle-commande des trains, harmonisé au niveau européen, destiné à se substituer progressivement aux systèmes de signalisation existants dans les différents pays. Chaque pays dispose de son propre système de signalisation ferroviaire. En effet l'essentiels des trafics s'effectuant sur des trajets domestiques, les solutions de contrôle de circulation des trains s'étaient développées de manière indépendante les unes des autres. 27 systèmes coexistent donc à l'échelle européenne, venant surajouter des discontinuités aux caractéristiques techniques des tensions électriques, des poids autorisés par essieu, du gabarit, sans parler des écartements. Avec l'ERTMS (*European Rail Traffic Management*), l'agence ferroviaire européenne a retenu pour la signalisation le principe d'une norme surplombante, supplémentaire dans un premier temps, mais appelée à se substituer par étapes aux installations nationales (Paye, 2010)<sup>422</sup>.

Aussi, pour circuler de manière continue, les trains internationaux n'ont d'autre choix que d'additionner différents systèmes embarqués qui sont tour à tour activés au passage de la frontière. A l'origine le Thalys PBKA (Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam) doit être équipé des systèmes français (KVB et TVM pour Transmission Voie-Machine sur les LGV), allemand (Indusi et LZB pour les lignes ICE), belge (TBL) et néerlandais (ATB). Il faut aussi pour ce faire pouvoir disposer du personnel apte à déchiffrer les consignes et à communiquer dans la langue du pays avec les termes techniques adaptés. Le système de sécurité permet de contrôler le respect de la signalisation par le conducteur en fonction des caractéristiques du train (poids, longueur, vitesse) et son adaptation aux caractéristiques de la voie (pente, courbes, état de la voie etc.). Le non-respect des consignes entraîne automatiquement le freinage du convoi. C'est donc un élément central du système ferroviaire.

L'idée de développer un système unique pour les différents réseaux nationaux remonte au début des années 1990 et repose sur plusieurs objectifs (Laval, 2012)<sup>423</sup> :

- Il s'agit d'abord d'introduire l'interopérabilité en unifiant les systèmes de sécurité, permettant avec un seul matériel de circuler sur différents réseaux. La simplification des dispositifs permet notamment de réduire les coûts d'installation et d'entretien du matériel transnational. Un gain à la fois opérationnel et financier.
- Le second avantage est celui d'une modernisation du système existant. L'ERTMS permet de remplacer le coûteux système de voie par une signalisation reçue directement à bord du train. L'évolution de l'informatique et les progrès des télécommunications assurent ce saut technologique. Cette option généraliserait une évolution initialement développée pour la grande vitesse dans la mesure où la vitesse pratiquée interdisait la lecture des indications fixes. Le système permet en outre un pilotage adaptable à la densité des

---

<sup>422</sup> Paye S., « Standardising European railways: a supranational struggle against persistent national languages and emergent local dialects », *Flux*, n°79/80, juin 2010, pp. 124 – 136.

<sup>423</sup> Laval P., « ERTMS à la croisée des chemins », in *Ville Rail & Transports* du 7/05/2012, pp. 50-55.



trafics et donc susceptible d'accroître l'intensité de circulation par la réduction des cantonnements (intervalle entre deux trains) et de diminuer la saturation des axes les plus empruntés sans grands investissements.

- Le troisième enjeu est d'ordre industriel et stratégique. A partir de 1986, la Commission soutient le développement d'un standard européen qui devrait s'imposer à l'échelle internationale du fait même de l'avance technique acquise par les constructeurs communautaires dans la grande vitesse. En retour, ceux-ci pourraient aussi plus facilement s'imposer sur les marchés mondiaux.
- Enfin, l'unification des systèmes de pilotage, en multipliant le nombre d'unités produites favorise la concurrence directe entre les industriels ferroviaires actifs sur les différents marchés nationaux captifs. La situation est ainsi susceptible de diminuer le coût unitaire tout en assurant l'harmonisation des procédures d'homologation.

En 1991, les grands groupes d'équipementiers ferroviaires se regroupent pour tenter de définir un nouveau standard que doit valider l'Agence européenne du rail sur le plan technique. Les spécifications de l'ERTMS ne sont pas d'emblée stabilisées et donnent naissance à de nombreuses versions intermédiaires avec des adaptations parfois nationales. C'est ainsi que l'Italie et l'Espagne sont dotées d'ERTMS spécifiques pour équiper leurs nouvelles LGV : Rome-Naples en 2005, Turin Novare en 2006, en 2007, Milan – Bologne/ TGV Est/ GB/Espagne Madrid Barcelone/ Madrid Valladolid et en 2008 : Bologne-Florence. L'application du niveau 2 pour la ligne nouvelle entre les Pays-Bas et la Belgique (Anvers-Amsterdam), plus sensible du fait du caractère transfrontalier de l'infrastructure, aura retardé de trois ans la mise en service de la grande vitesse, de 2006 à 2009, obligeant le passage quotidien d'un train à vide pour éviter que les rails ne rouillent.

Si la version initiale maintient le principe d'une signalisation fixe le long des voies (les eurobalises), ces dernières devront ensuite être remplacées par un système de communications transmises en continu par satellite. La gestion combine donc deux éléments :

- le **GSM-R**, système fondé sur la technologie GSM (*Global System for Mobile Communications*) mais avec des radiofréquences spécifiques aux chemins de fer (d'où le R pour rail). C'est là le support d'échanger des informations (voix et données) entre l'émetteur (équipements sur la voie/satellite et équipements embarqués).
- l'**ETCS** (*European Train Control System*) dans lequel un ordinateur embarqué contrôle la vitesse du train par rapport aux caractéristiques d'exploitation de la voie.

A travers les exemples cités, on voit que l'équipement a jusqu'à présent surtout concerné les nouvelles lignes à grande vitesse. Pour le réseau classique, le développement de cette technologie devrait surtout privilégier les réseaux présentant un réel besoin de modernisation, au premier rang desquels les PECO qui peuvent en outre compter sur le soutien financier de l'UE. A l'ouest, des petits réseaux (Belgique, Danemark) ont annoncé leur intention d'adopter le nouveau standard pour l'ensemble de leur réseau. Pour les systèmes plus étendus, comme la France et

l'Allemagne par exemple, le coût d'une telle modification semble prohibitif, même si les montants à mobiliser prêtent à discussion et que la stabilité du système fait encore débat. Le report allemand serait préjudiciable au développement de l'équipement commun, car les grands itinéraires européens empruntent presque tous le réseau de la DB (Steiwer, 2012)<sup>424</sup>. Les gestionnaires de réseau français et allemands sont d'autant moins enclins à cette opération que leurs équipements actuels sont performants et encore loin d'être obsolètes. Enfin, les sociétés d'exploitation cette fois, par opposition aux gestionnaires d'infrastructure ferroviaires, considèrent avec quelque inquiétude le renchérissement du matériel et le coût d'une prise en charge de sa sécurité qui leur reviendra à terme complètement. Pour les plus petits acteurs, l'équipement supplémentaire apparaît comme une nouvelle barrière à l'entrée, alors que les acteurs majeurs y voient une charge difficile à supporter du fait de la taille de leur parc. Pour tous se pose le problème de la coexistence durable de deux systèmes (européen et national) sur le réseau, tel que cela se pratique aujourd'hui déjà sur la plupart des lignes à grande vitesse équipées.

Afin d'accélérer le processus, la Commission entend pousser l'équipement des six corridors fret qui devront être équipés d'ici 2020 et qu'elle soutiendra financièrement jusqu'à hauteur de 50% du coût d'équipement. A ce titre, le déploiement du système ERTMS sur le Corridor C (Rotterdam-Gênes), un des itinéraires majeurs du fret ferroviaire en Europe, devrait s'échelonner par étape entre 2008 à 2018.

---

<sup>424</sup> Steiwer N., «Mauvais signaux pour l'ERTMS européen », in *Ville Rail & Transports* du 7/02/2012, pp. 57-60.

### European Deployment Plan for ERTMS

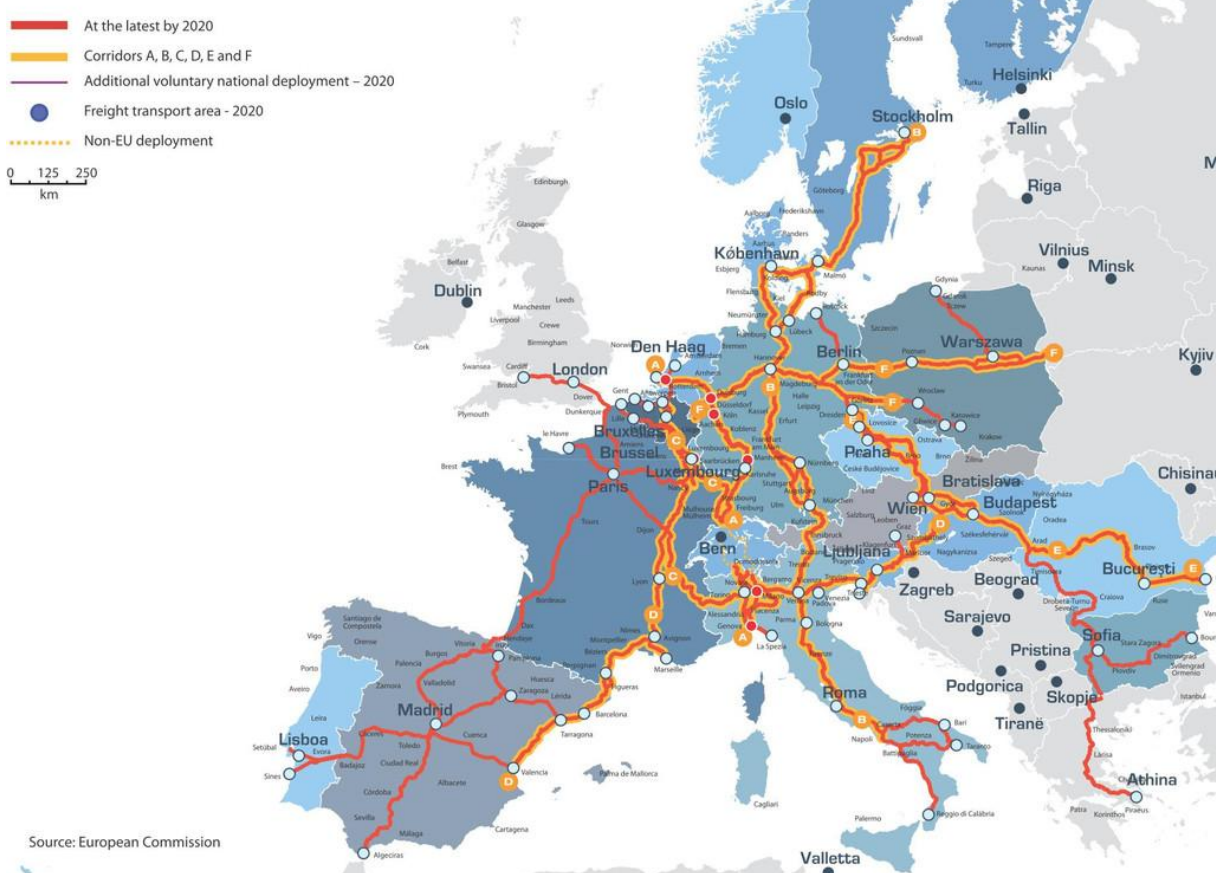


Figure 59. Projet de déploiement européen de l'ERTMS à l'horizon 2020 (Commission Européenne, 2009)

A lui seul l'équipement ERTMS sur les voies prioritaires représente 4 Md€ d'investissement dont la moitié environ à la charge de l'UE. Les montants en jeu démontrent encore une fois que les 20 Md€ pour le financement de l'ensemble du réseau transeuropéen (prioritaire et secondaire) sera sans doute insuffisant. A cela s'ajoute 1 Md € déjà engagé en recherche (Etat et industriels) dont 300 M€ pris en charge par l'UE.

La définition et ici surtout l'adoption d'un standard européen recouvre bien plus qu'une dimension technique. Il renvoie aux difficultés de résoudre une équation avec des contraintes multiples : les enjeux technologiques où l'innovation introduit de l'incertitude, les coûts et leur répartition entre les acteurs se sont traduits par de longues négociations et ont pu conduire à des attitudes non coopératives, susceptibles de remettre en cause le bien-fondé des objectifs initiaux. La résistance des grands systèmes techniques et des industriels consiste rarement en un refus net. Elle se traduit par la lenteur de la mise en application ou un retrait derrière l'invocation de capacités financières limitées. Autant d'attitudes défensives ou de constructions de positions avantageuses en vue des négociations à venir, autant de défenses d'intérêts entre types d'acteurs

sur des bases techniques ou territoriales, qui ont pu compter avec l'appui direct ou indirect des Etats eux-mêmes. L'exercice est d'autant plus difficile que la définition du standard posé *a priori* par la Commission se heurtait aux difficultés de définir avec précision une technologie encore en cours d'élaboration (Paye, 2010)<sup>425</sup>. Enfin, le paradoxe veut que le système d'ERTMS qui tarde à s'imposer en Europe trouve des applications ailleurs dans le monde, notamment en Chine<sup>426</sup>.

### Divergences sur l'Eurocombi

La directive 96/53 du 25 juillet 1996 a fixé les dimensions et les poids maximaux autorisés pour les poids lourds routiers, soit 18,75 m pour les trains routiers (véhicule porteur avec remorque) et 16,50 m pour les véhicules articulés comportant un tracteur et une semi-remorque pour une largeur unique de 2,55 m. Le poids autorisé est de 40 tonnes. Sur cette base, « *un État membre ne peut refuser ou interdire l'usage sur son territoire des véhicules conformes aux valeurs limites spécifiées* » (article 3, paragraphe 1). Le poids par essieu retenu dans les différents pays varie peu : de 10 t pour les essieux porteurs à 12 t pour les essieux moteurs.

Mais par ailleurs, chaque Etat est libre d'autoriser la circulation sur son territoire de véhicules plus lourds selon ses besoins propres. La France a ainsi relevé à 44 t le PTR (Poids total roulant autorisé) en 2011. Tel était aussi le cas de la Finlande et de la Suède qui avaient permis la circulation de trains routiers de 60 t et de 25,25 m de long (Fig. 60). Ces derniers qui sont qualifiés indifféremment de « poids lourds de très gros tonnage », « mégacamions », « European modular system (EMS) », « gicaliners », « euro ou écocombis » sont aujourd'hui au centre de nombreux débats, tant à l'échelle européenne qu'au niveau national<sup>427</sup> car ils tendent en effet à repousser vers le haut les normes admises jusque-là dans de nombreux pays.

Le système EMS résulte en fait de la combinaison de véhicules existants et déjà utilisés en Europe. Il s'agit de les assembler pour former des ensembles homogènes plus grands et ainsi d'optimiser la capacité de transport. Les études estiment à 30% la diminution de consommation de carburant consommé et une réduction du nombre de camions sur les routes, à volume constant de trafic. Leur détracteurs condamnent l'attrait économique qu'exercerait cette nouvelle risque aussi de se faire au détriment des wagons isolés et du transport combiné<sup>428</sup> et s'inquiètent de la dégradation de la sécurité routière pour les voitures particulières par manque de visibilité lors des dépassements.

---

<sup>425</sup> Paye S., « Standardising european railways : a supranational struggle against persistent national languages and emergent local dialects », in Flux, n°79-80, janvier-juin 2010, pp. 124-136.

<sup>426</sup> UIC, *Atlas of ERTMS*, Paris, 2012, 258 p.

<sup>427</sup> Keller F., *Rapport d'information n°644, fait au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la circulation des mégacamions et le fret routier européen* (texte E8284), Sénat, juin 2013, 83 p.

<sup>428</sup> Voir <http://www.nomegatrucks.eu/deu/service/download/fraunhofer-studie.pdf> u [http://ec.europa.eu/transport/modes/road/events/doc/2009\\_06\\_24/2009\\_jrc52005.pdf](http://ec.europa.eu/transport/modes/road/events/doc/2009_06_24/2009_jrc52005.pdf)

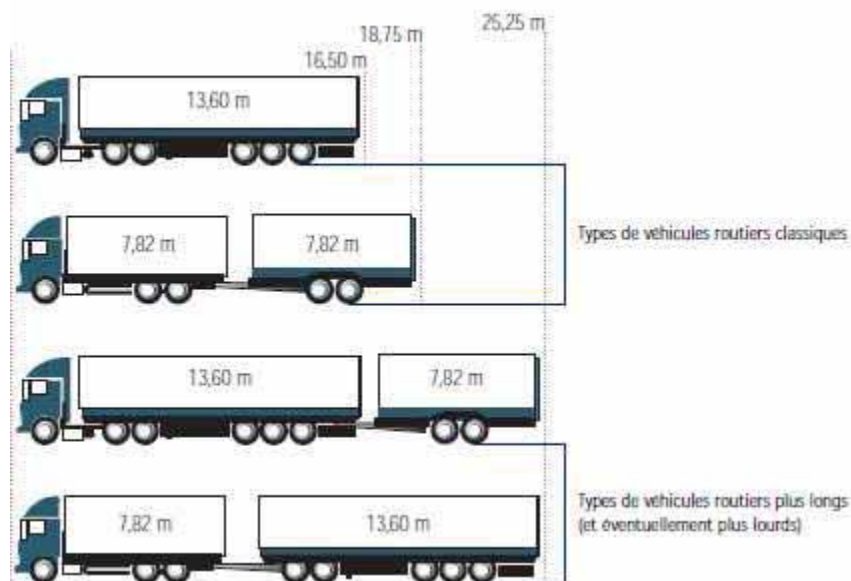


Figure 60. Camions, ensembles articulés et mégacamions (Source : EIM)

Dans une perspective communautaire, la question se pose pour l'autorisation de franchir une frontière nationale, même lorsque les deux pays concernés ont l'un et l'autre adopté cette norme. Cela peut être par exemple le cas aujourd'hui pour des trafics entre la Finlande et la Suède. Mais cet exemple pourrait très vite s'élargir à d'autres itinéraires internationaux dans la mesure où d'autres pays européens autorisent la circulation à titre expérimental sur certains axes de leurs axes routiers. La Commission à qui revient la décision a donné son accord, justifiant sa décision de deux manières : d'abord par un argument d'ordre pratique car il serait absurde de dételer le train routier lors du passage de la frontière pour le recomposer juste après son franchissement. Le second argument relève de l'égalité de traitement des prestataires de transport routier. En empêchant les trafics internationaux des écocombis, on entrave de fait l'exercice égalitaire du transport au titre du cabotage. Si de tels arguments sont recevables, le Parlement a toutefois pointé le fait que l'interprétation des textes communautaires ne relevait pas de la seule Commission, mais d'un processus de codécision et devait à ce titre également lui être soumis. En mars 2014, il s'est opposé à l'autorisation du franchissement de frontière et se refusait à légiférer avant de disposer d'une étude précise d'impact sur le développement d'une telle offre (situation au 15/4/2014).

Aussi, la Commission européenne a-t-elle présenté une proposition tendant à modifier la directive 96/53/CE au nom de la recherche d'une meilleure efficacité du transport routier (COM (2013) 195<sup>429</sup>). Le premier point autoriserait les mégacamions à franchir une seule frontière (le simple transit est donc pour le moment écarté). Outre la question de l'accroissement de la charge utile, les modifications portant sur l'allongement des longueurs en usage afin d'en améliorer

<sup>429</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/kallas/headlines/news/2013/04/doc/com%282013%29195\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kallas/headlines/news/2013/04/doc/com%282013%29195_en.pdf)

l'aérodynamisme : possibilité d'ajouter des ailerons de 2 m à l'arrière et de modifier la forme avant de la cabine, ce qui aurait pour effet un meilleur aérodynamisme du véhicule tout en améliorant la visibilité du chauffeur et donc la sécurité. D'autres propositions ont été retenues comme l'autorisation d'un surpoids pour les véhicules hydrides afin de compenser la présence d'un second moteur ou l'imposition de capteurs embarqués pour détecter tout éventuel surpoids. Enfin, l'enjeu de ces modifications pourraient faire entrer dans le droit commun, le transport des conteneurs standard de 45 pieds « high-cube » qui avec 13,716 mètres dépassaient de 15 cm la limite maximale autorisée, ce qui exige une dérogation systématique.

On le voit, bien que relevant de décisions communautaires, une part importante du débat politique quant au recours aux écocombis se joue à un échelon national. Les autorités publiques n'envisagent aujourd'hui que des ouvertures partielles de réseau routier, pour des trajets de longue distance sur autoroute par exemple. En dehors de la Suède et de la Finlande où ce type de véhicule circule déjà, d'autres pays se sont engagés dans des phases d'expérimentation, notamment ceux où les réseaux sont les plus chargés et qui cherchent à en soulager les trafics : les Pays-Bas (depuis 2007), le Danemark (2008-11), la Belgique, le Danemark et l'Allemagne. Dans ces pays, le prolongement des périodes de test qui semblent la norme participe alors à créer une situation de fait. Les pays aux structures fédérales ont pu prendre des mesures qui introduisent des clivages régionaux<sup>430</sup>. Ainsi fin 2011, certains états fédérés allemands, à majorité conservatrice, ont autorisé les circulations à titre expérimental de véhicules de 44 tonnes : le Schleswig-Holstein, Hambourg, la Basse-Saxe, la Thuringe, la Saxe et la Bavière. La mesure gouvernementale prise à titre expérimental pour 5 ans impose toutefois le transit sur des trajets autoroutiers et des routes nationales à certains Länder qui s'y sont pourtant opposés. C'est le cas pour le Bade-Wurtemberg ou la Saxe-Anhalt qui ont déposé un recours au Tribunal constitutionnel (*Allianz Pro Schiene*, 2012). Une majorité des Länder y est opposée. En Belgique, si la Flandre s'est montrée disposée à mettre en place une réglementation régionale permettant le recours à ces véhicules routiers longs, la Wallonie s'y oppose.

Dans la question des écocombis, les choix procèdent très largement de l'expertise nationale et des débats qui s'y déroulent. Certains pays font connaître leur opposition comme le Royaume-Uni, l'Autriche, d'autres y sont en revanche favorables, comme le Danemark ou les Pays-Bas. Dans le dossier, la Commission et Parlement ne défendent pas les mêmes priorités. Par ailleurs, la prise de décision repose sur des expérimentations nationales, pour lesquelles sinon l'harmonisation du moins la reconnaissance européenne intervient tardivement. On est dans une construction de type régulatrice *a posteriori* plus que d'une imposition centralisatrice.

---

<sup>430</sup> Pour un aperçu européen de la question, on pourra se reporter au site des opposants au projet [www.nomegatrucks.eu](http://www.nomegatrucks.eu)

## L'adaptation des réseaux à l'Europe géopolitique (Procuste)

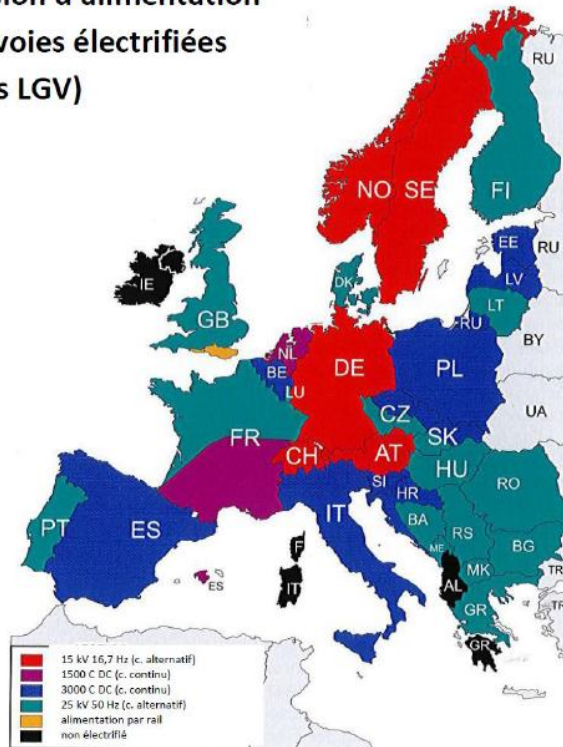
### Frontières et réseau ferré européen

Dans l'analyse des frontières et de leurs évolutions, les systèmes de transport se révèlent comme des marqueurs privilégiés. Ils soulignent d'abord la recherche classique du contrôle des axes de commerce et des routes militaires, pensées selon les catégories du *cloisonnement* et de la *circulation* (Gottmann, 1951) et traduisent la géopolitique des Etats de la maîtrise du territoire par les réseaux, notamment sur leurs limites (Ollivro, 2000). Les chemins de fer avec les enjeux politiques et stratégiques qu'ils représentent, et du fait des rigidités techniques, ont été fortement influencés par leurs matrices étatiques. Il n'est donc pas surprenant qu'ils aient intéressé de nombreuses études sur les frontières. Outre les stratégies d'implantation frontalière, les géographes ont souvent mis en avant l'adaptation des réseaux ferroviaires suite à l'éclatement d'unités territoriales de type impérial, que ce soit en Europe centrale (Howkins, 1996 et 1999), dans l'Ouest africain (Debie, 2007 et 2010) ou comme conséquence de l'éclatement de l'URSS (Thorez, 2005 et 2007), tout en soulignant la résilience des structures passées (Rey, 1991). Aujourd'hui, l'effet inverse d'intégration nationale (Auphan, 2001) et surtout macro-régionale porte à s'intéresser à l'émergence de continuités réticulaires et à l'effacement des frontières. Les anciennes logiques nationales, longtemps prégnantes dans les représentations et les analyses, tendent même à être réévaluées à la lumière de perspectives transnationales. Divers travaux mettent simultanément l'accent sur les tensions frontalières nouvelles que révèlent les grandes réalisations contemporaines, à la fois dans le possible dépassement des frontières étatiques mais aussi dans l'approfondissement de divergences territoriales (Ménerault, 1997). Il est dès lors intéressant d'interroger la construction territoriale européenne à travers la gestion des contacts frontaliers spécifiques qu'instituent les interfaces ferroviaires et c'est d'ailleurs ce qui a guidé une part importante de nos recherches (Beyer 2007 et 2008). Nous nous proposons ici de comprendre les ajustements qui se sont imposés pour les contacts entre systèmes ferroviaires dans différents contextes transnationaux français, espagnol et britannique. Les trois pays renvoient en effet aux archétypes-mêmes des Etats-nations européens dont les limites ont été tôt stabilisées. Les systèmes ferroviaires y ont été marqués par une forte discontinuité frontalière. Dans les deux cas, l'adoption de la grande vitesse ferroviaire qui coïncide avec la mise en place du marché unique européen de 1993 est venue bouleverser la donne. Son développement vient bousculer les équilibres antérieurs. L'unification espérée des systèmes et la fluidité des trafics est toutefois loin d'être réalisée. Il faut en chercher les raisons à la fois dans les spécifications techniques héritées (Fig. 61) et dans les décisions politiques qu'une approche comparative permet de mettre en lumière. Aussi, l'attitude des trois pays et la gestion de leurs deux interfaces se différencie-t-elle. L'approche comparative permettra de mieux mettre en avant les équilibres frontaliers singuliers qui se sont institués. Dans ce lien s'imposition que la frontière impose à l'extension du réseau, on peut y voir le mythe de Procuste, brigand de l'Attique qui imposait aux voyageurs qui croisaient son chemin de s'allonger sur un lit à la mesure duquel il écartelait ou amputait ses victimes. La frontière joue un rôle semblable pour les réseaux qu'elle peut contraindre à allonger ou au contraire en limiter arbitrairement l'extension. Cette figure

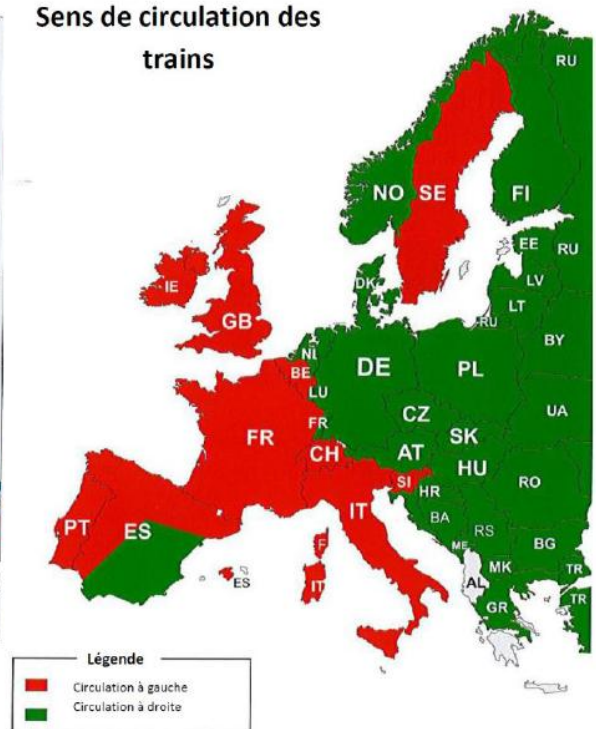


longtemps valide évolue toutefois aujourd'hui dans la mesure où le lit, c'est-à-dire le fait frontalier, tend aujourd'hui lui-même à être redéfini pour conduire à une forme symbiotique plus souple.

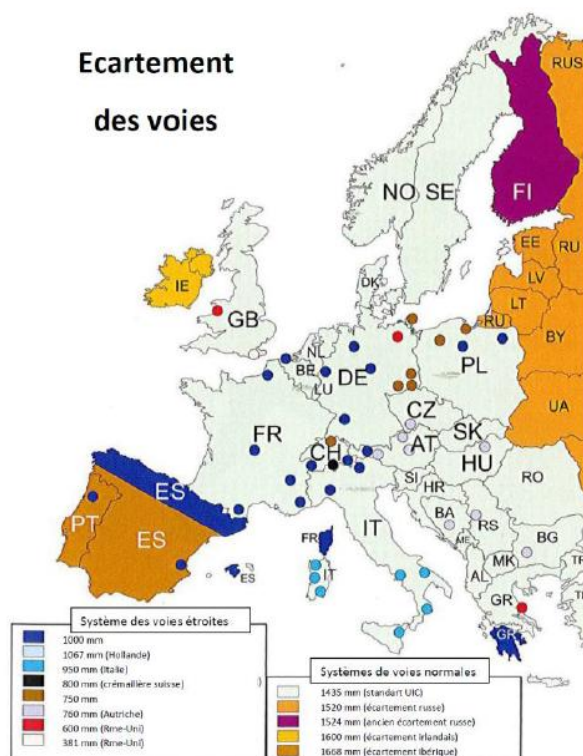
### Tension d'alimentation des voies électrifiées (hors LGV)



### Sens de circulation des trains



### Ecartement des voies



### Types de systèmes de sécurité

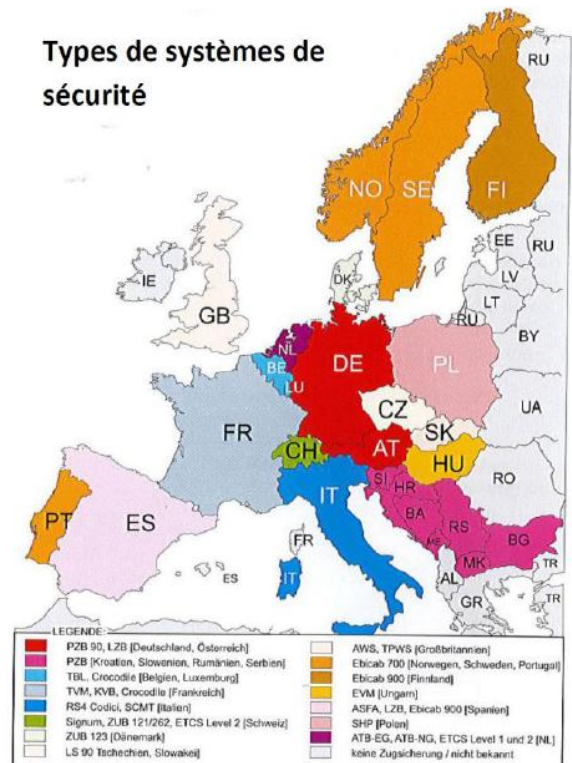




Figure 61. La diversité technique des réseaux ferroviaires européens (d'après Eisenbahnatlas 2013<sup>431</sup>).

Avec l'avènement de la grande vitesse ferroviaire, les frontières indurées de l'Europe occidentale connaissent des évolutions sensibles. Notre analyse s'attachera à montrer à quel point leur ouverture a pu faire évoluer des réalités techniques et frontalières qui s'enchevêtrent. Les systèmes ferroviaires de la France, de la péninsule Ibérique et de la Grande Bretagne ont été marqués par une forte discontinuité territoriale qui imposait le plus souvent une rupture de charge, du fait des écartements différents entre l'Espagne et la France et des traversées par ferries entre le continent et les îles britanniques. Mais ce n'est là que l'héritage le plus visible. Des normes nationales différentes ont été retenues pour les alimentations électriques, les gabarits, le poids des unités en circulation, la longueur des trains et, bien sûr, la signalisation et les règles de circulation. Cette coupure frontalière semble pourtant aujourd'hui s'atténuer. Dans les deux cas, l'adoption de la grande vitesse ferroviaire qui coïncide avec la mise en place du marché unique européen de 1993 est venue bouleverser la donne. En 1994, Paris et Bruxelles sont reliés à Londres par l'Eurostar et le réseau espagnol inauguré entre Séville et Madrid en 1992 est raccordé au réseau français depuis janvier 2013. Toutefois, l'unification des systèmes et la fluidité des trafics sont loin d'être réalisées. Il faut en chercher les raisons dans les spécifications techniques héritées et les décisions politiques récentes. Dans cette perspective, l'attitude des trois pays dans la gestion de leurs interfaces se différencie fortement. L'approche comparative des deux contacts ferroviaires permettra alors de mieux comprendre les équilibres frontaliers qui se sont institués. Si les systèmes nationaux ont tendu à faire coïncider rupture techniques et frontière, la grande vitesse redistribue ce partage dans un contexte général d'intégration européenne et permet de mettre en évidence des adaptations nationales fort différentes au nouveau discours européen. Elles seront successivement détaillées pour chacune des deux dyades frontalières, avant d'aborder en termes généraux l'influence mutuelle des frontières politiques et des discontinuités techniques.

## **Les dynamiques ferroviaires à la frontière franco-espagnole**

### **Le choix technique et politique de la norme ferroviaire espagnole**

La différence d'écartement des voies ferrées entre la France (1435 mm) et l'Espagne (1668 mm) demeure un élément déterminant de la faiblesse intrinsèque de ce mode de transport entre les deux pays avec une part de trafic de 0,5% pour les voyageurs et 1,7% pour le fret en 2008, malgré l'accélération des échanges (+30% depuis 2001). L'écartement différent des voies des deux côtés de la frontière oblige, non seulement, à changer de matériel tracteur, de personnel et de longueur des compositions, mais nécessite également des opérations coûteuses et lentes pour le matériel roulant ou le transbordement des marchandises et des voyageurs. Pour surmonter cette discontinuité, plusieurs solutions ont été développées essentiellement côté espagnol :

---

<sup>431</sup> *Eisenbahnatlas EU*, Schweers + Wall, Aachen, 2013, 128 p.

- le changement de bogies des wagons de l'entreprise Transfesa pour le fret, aux gares frontalières de Cerbère et d'Irun à partir des années 1950, jusqu'en 1996 pour les passagers et toujours opérationnel pour le fret ;
- le transport combiné des marchandises avec manutention rail-rail ou, assez couramment, l'approche par voie routière au sud et le chargement ferroviaire après la frontière au Boulou ou à Bayonne ;
- Les échangeurs d'écartement pour les rames dotées d'essieux variables (Talgo), intéressant les seuls voyageurs, à Portbou à partir de 1969 et à Irun après 1974. L'opération prend une trentaine de minutes avec le changement de motrice ;
- L'installation d'un troisième rail permettant la circulation indifférenciée des véhicules des deux types d'écartement sur la même voie. Fin 2010, 1% du réseau péninsulaire en est équipé. En principe, il s'agit d'une solution provisoire qui, à terme, devrait laisser la place au seul écartement standard ;
- Une solution d'attente a été aménagée avec les traverses polyvalentes. La voie y est posée d'emblée à l'écartement ibérique, mais avec une opération simple de manutention, elle pourra l'être à l'écartement standard, sans besoin de changer les autres éléments. Avec 7,7 millions d'exemplaires utilisés, ce type de traverses est installé en 2010 sur presque 40% des voies à écartement large, soit 4620 km. Cependant, aucune ligne n'a été jusqu'à présent complètement équipée et reconvertie à la norme standard.

### La grande vitesse et les problèmes de la diffusion de l'écartement standard en Espagne

La transition vers un système politique démocratique et l'ouverture internationale qui caractérisent l'après-franquisme conduit à une intensification des échanges dans le cadre européen. Les autorités catalanes sont alors les premières à envisager des études de viabilité pour l'uniformisation des normes d'écartement, mais leur demande restera sans écho de l'administration centrale ou l'opérateur ferroviaire d'État. Par contre, fin 1988, le gouvernement espagnol décide de mettre en place la LGV Andalousie-Madrid, équipée de voies à écartement standard au lieu des dimensions ibériques.

Ainsi, à mesure que les LGV s'étendent en Espagne avec le soutien financier de l'Union Européenne, le clivage s'approfondit entre les transports ferroviaires modernisés et rapides des nouvelles voies UIC et les services vieillissants, des express régionaux et du fret. D'un problème initialement cantonné à la frontière, la rupture tend ainsi à migrer vers l'intérieur du pays et traverse désormais l'ensemble du réseau espagnol. La question de l'interopérabilité ne cesse de s'approfondir en se diffusant, sans pourtant qu'aucune solution de grande ampleur ne soit envisagée. Aucun calendrier ne semble avoir été fixé pour aligner définitivement l'écartement ibérique des lignes conventionnelles. Les autorités ont donc poursuivi l'aménagement de solutions *ad hoc*, soit par l'internalisation du problème au matériel roulant au moyen d'essieux variables, soit par des ajustements sur l'infrastructure, comme l'introduction du troisième rail ou

des traverses polyvalentes, malgré les surcoûts durables d'exploitation et d'entretien. La rupture de charge demeure toutefois la réponse la plus courante. Une étude menée par l'IET (2008) avait estimé que l'adaptation complète à l'écartement standard représentait à peine 5% du coût de régénération des voies. En revanche, plus de 300 M€ ont été investis pour permettre la circulation en 2010 des trains fret entre le port de Barcelone et Figueras avant que les services de TGV n'aient été opérationnels. L'interface entre les deux systèmes révèle indubitablement une étonnante impréparation.

### L'étonnant bricolage entre le Levant espagnol et la frontière française

Pour les ports espagnols en pleine expansion de Valence et de Barcelone, l'enjeu de la continuité ferroviaire est d'importance. Il s'inscrit dans la volonté des acteurs maritimes d'en élargir l'arrière-pays maritime à la France par un système de ports secs en Midi-Pyrénées et en Languedoc (Debie, 2004)<sup>432</sup>. A Barcelone, les nouvelles concessions accordées des terminaux de conteneurs imposent un acheminement ferroviaire de l'ordre de 45%, alors qu'ils pèsent aujourd'hui moins de 6%. Or, la liaison ferroviaire réalisée est pour le moins improvisée. Les installations raccordant les terminaux portuaires (au demeurant aussi desservis par les lignes métriques du réseau régional catalan), assurent un contournement de 43 kilomètres par l'ouest de l'agglomération via une ceinture de marchandises à écartement ibérique dotée d'un troisième rail et alimenté en 3 kV continu. Puis, l'itinéraire emprunte 77 km de LGV à 1435 mm et 25 kV alternatif. Il se poursuit sur la ligne classique de Gérone à Figueras dotée à nouveau d'un troisième rail (41 km) et rejoint enfin, par un courte voie de jonction, le tunnel TP Ferro (norme UIC et 25 kV alternatif). Tout le long de cet itinéraire, les convois se heurtent à une signalisation hétérogène. Depuis 2010, deux trains hebdomadaires circulent dans chaque sens. Le trafic est encore loin d'être optimisée puisque le réseau français accepte des convois de fret de 750 m et 22,5 t par essieu de charge contre 450 m en Espagne. La nouvelle offre transfrontalière n'a de véritable continuité que depuis 2013, alors que des difficultés techniques et politiques ont ralenti les réalisations en souterrain des tronçons urbains (5,6 km sous Barcelone et 3,6 km sous Gérone). Cette ligne devrait être prolongée le long du littoral jusqu'à Almeria et desservir pas moins de onze ports. L'Etat espagnol s'est engagé en 2012 à abonder les 51,3 Md€ pour cet axe de 1100 km d'ici 2020. Relevant du corridor ferroviaire européen du TEN-T, les montants peuvent être subventionnés par la Commission européenne. Entre Tarragone et Valence la voie sera dotée d'un troisième rail, au-delà de Valence et jusqu'à Almeria, l'itinéraire mixte fret/voyageurs doit emprunter une nouvelle LGV qui, en longeant la Méditerranée, conduit à casser l'effet radial du système ferroviaire espagnol (Fig. 62).

---

<sup>432</sup> Debie J., « Ports secs, intérieurs ou avancés : réorganisation des arrière-pays portuaires ou concept publicitaire ? », *Transports*, n°427, 2004, pp. 300-306.

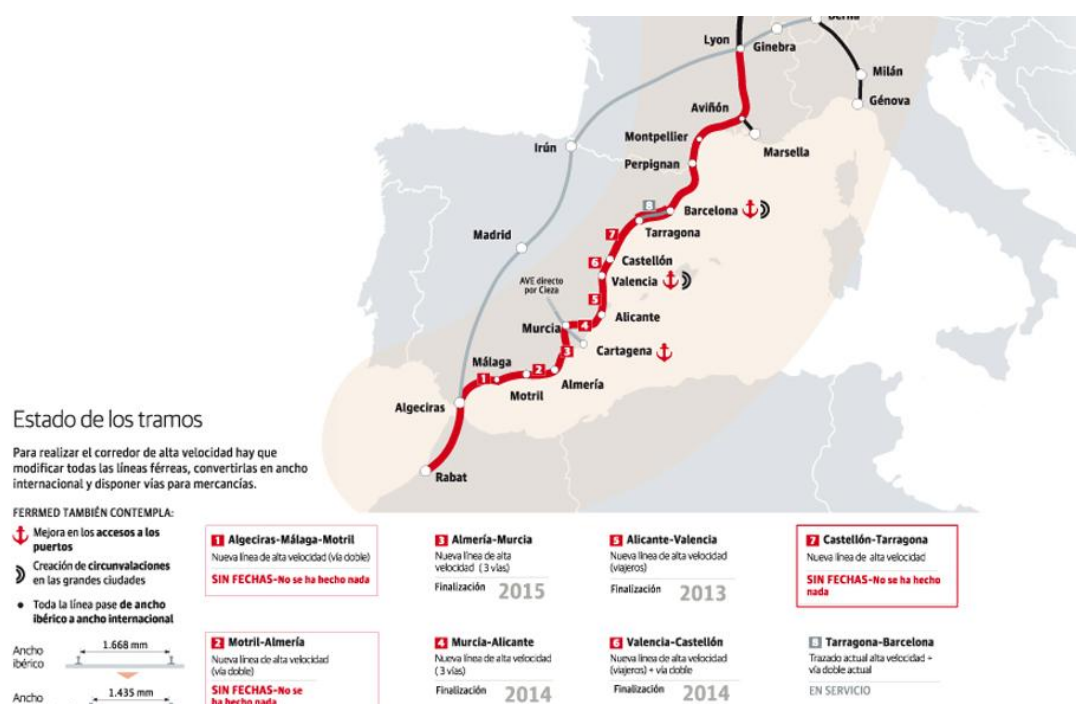


Figure 62. Le corridor ferroviaire méditerranéen en Espagne (source Ministère espagnol des transports- 2011).

## L'interface ferroviaire franco-britannique

La singularité de la frontière terrestre franco-britannique est qu'elle procède de la réalisation même d'une voie de communication, rendant nécessaire la conclusion d'accords internationaux pour fixer les modalités en matière de douane, de police et de sécurité (Marcou, 1993). Dès l'origine, la définition des transports et de la frontière était indissociable<sup>433</sup>.

### Les services ferroviaires transmanche et la frontière

Jusqu'à l'ouverture du lien fixe transmanche, les liaisons entre le Royaume-Uni et le continent s'effectuaient au moyen des ferries ferroviaires dont le nombre n'a cessé de décroître, imposant aux voyageurs une rupture de charge entre deux systèmes ferroviaires nationaux. Si le réseau anglais adopte définitivement l'écartement Stephenson après 1860, les normes ferroviaires y sont moins généreuses pour les gabarits et la longueur des trains. De même, l'alimentation électrique procède d'un système spécifique avec alimentation par un troisième rail par frotteur. Comme entre la France et l'Espagne, la frontière d'État marque une rupture technique. Toutefois, la réalisation du Tunnel sous la Manche en a modifié la pratique. Contrairement à l'Espagne qui a intériorisé la technique de la grande vitesse, celle-ci est longtemps restée en marge du système ferroviaire britannique, cantonnée presque exclusivement à ses relations internationales. L'offre

<sup>433</sup> Le traité de Cantorbéry (1986), le protocole franco-britannique de Sangatte (1991) et l'accord tripartite entre la France, la Belgique et le Royaume-Uni pour la circulation directs entre Bruxelles et Londres (1993).

est d'ailleurs gérée de manière quasi autonome, autant pour les investissements d'infrastructure que pour l'exploitation qui est assurée par les sociétés Eurotunnel et Eurostar.

L'offre ferroviaire internationale fonctionne comme un système clos, dont les gares en nombre limité constituent autant de sas. Car si la Grande Bretagne est membre de l'Union européenne, elle n'appartient pas à la zone de libre circulation des personnes dite « zone Schengen »<sup>434</sup>, ce qui impose un contrôle d'identité systématique des voyageurs. Afin de fluidifier les trafics, les contrôles douaniers et d'immigration ne sont effectués qu'une fois, au lieu d'embarquement, selon le système des installations douanières juxtaposées. Ainsi les passagers "navettes" subissent les opérations de contrôle français puis britannique à Calais et inversement à Folkestone, la sortie vers l'autre État étant normalement libre. Pour les passagers d'Eurostar, les contrôles ont lieu dans la gare de départ avec des installations fixes (Paris Nord, Bruxelles Midi, Londres St Pancras ou temporaires (Marne la Vallée Chessy, Bourg St Maurice, Albertville, Avignon centre, Lille Europe, Calais Fréthun, Ashford international, Ebbsfleet). Dans ces dernières, le contrôle temporaire des quais d'accès à l'offre internationale vers le continent ou le Royaume-Uni impose une « stérilisation » des quais, c'est-à-dire le contrôle strict de l'accès aux trains. Les points d'entrée du système ferroviaire international sont donc de fait des points frontaliers virtuels disséminés à travers le réseau, dont certains de manière intermittente<sup>435</sup>.

### L'enjeu du matériel hybride

Les Eurostar sont dérivés du TGV français d'Alstom mais adapté aux conditions d'exploitation internationales. Le matériel TGV TMST (*TransMancheSuperTrain*) ou British Rail Class 373 présente plusieurs particularités :

- les voitures sont au gabarit britannique (2,8 m), plus réduit que le gabarit continental (2,9 m) ;
- avant la réalisation du deuxième tronçon de la HS1, les motrices étaient adaptées à la prise du courant 750 V par frotteurs<sup>436</sup> ;

---

<sup>434</sup> Si la libre circulation est acquise pour les ressortissants de l'UE sur simple présentation d'une carte nationale ou d'un passeport, le Royaume Uni comme l'Irlande exigent des visas pour les étrangers même résidants dans un des pays de l'UE et les migrants. Les deux pays coopèrent en revanche à certains acquis de Schengen comme la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la lutte contre les stupéfiants et le système commun d'information (SIS).

<sup>435</sup> Pour assurer le contrôle d'accès aux trains, il est recommandé de se présenter au moins 45 mn avant le départ. Ce qui impose un délai non négligeable pour un trajet de 2h15 depuis l'ouverture du second tronçon de la HS1 en 2007. On peut souligner une particularité dans ce schéma avec le contrôle des voyageurs domestiques empruntant l'Eurostar à destination de Calais. Bien qu'effectuant un trajet en France, ils doivent se soumettre aux contrôles de l'immigration britannique en gare du Nord ;

<sup>436</sup> A côté des rames « capitales » (reliant Bruxelles, Paris et Londres), des rames (NOL pour North of London) avaient été conçues dans l'optique de liaisons internationales depuis Liverpool et Birmingham, qui n'ont pas vu le jour. Une partie du matériel non utilisé est aujourd'hui affecté aux trafics entre Paris et Lille après mise au standard français

- pour des raisons de sécurité, les rames sont sécables par le milieu pour être remorquées hors du Tunnel en cas de nécessité et, de ce fait, la puissance exigée par les motrices empruntant le « Chunnel » est plus élevée que celle des TGV réseau ;
- les rames Eurostar sont tri-courant (voire quadri-courant) pour s'adapter aux caractéristiques électriques des différents réseaux desservis<sup>437</sup> ainsi qu'aux divers systèmes de signalisation rencontrés.

Les normes sont aussi devenues des enjeux stratégiques. Dans le cadre de l'intégration des marchés, la Commission Européenne a ouvert à la concurrence les services ferroviaires internationaux (Directive 2007/58/CE). L'accès au Tunnel sous la Manche intéresse au premier chef la Deutsche Bahn qui a l'ambition de mettre en place une relation régulière entre Londres, l'Allemagne et les Pays-Bas. Sa réalisation dépend de la reconnaissance de la conformité du matériel allemand à des règles de sécurité particulièrement draconiennes. Après des incertitudes liées à une motorisation plus faible et répartie, l'homologation de son matériel a été finalement accordée en juin 2011 par la commission intergouvernementale du Tunnel sous la Manche (CIG), organisme binational responsable des questions de sécurité. Reste la question de la longueur réglementaire des rames. La mise en service initialement prévue en 2013 a finalement été reportée. L'offre implique par ailleurs l'obligation de mise en place du contrôle des passagers et de leurs bagages dans les gares allemandes et néerlandaises concernées. À son tour, Eurostar, pourtant filiale de la SNCF à 55%, envisage d'acquérir des ICE 3 (Velaro e320). Ce matériel récent, plus spacieux et plus confortable lui permet d'aborder la phase concurrentielle à armes égales avec son futur challenger. Mais la décision n'a pas manqué de susciter de vives critiques des autorités de tutelle françaises qui regrettent qu'une filiale de la SNCF s'équipe avec du matériel Siemens au détriment de son fournisseur habituel, le français Alstom. Cette prise de position avait pu faire craindre un blocage français, alors que les membres du CIG et la commission de sécurité sont nommés par les gouvernements des deux pays. Côté fret, des trains aux normes continentales peuvent désormais accéder à Londres.

#### Exploitant et intériorisation du coût de la frontière

Le choix du financement de l'infrastructure reflète l'idéologie libérale de Mme Thatcher. Elle impose un mode de financement sans aucun soutien public, conduisant à alourdir singulièrement la dette contractée et poussant le groupe Eurotunnel au bord du dépôt de bilan. Il faut par ailleurs rappeler que la HS1<sup>438</sup> est la seule grande ligne réalisée au Royaume-Uni depuis le XIXe siècle (Fig. 63). Elle possède aujourd'hui les mêmes caractéristiques techniques qu'une LGV française pour l'alimentation électrique et le profil des voies. Le premier tronçon de 108 km a été mis en service en deux temps, en septembre 2003 entre Folkestone et Fawkham Junction (74 km), réduisant le trajet de 17 mn. Le second tronçon a été inauguré en novembre 2007 et réduit le parcours de 20 mn supplémentaires. Il a été réalisé sur 39 km, entre Fawkham Junction et Londres, dont 22 km en tunnel (soit un peu moins de la moitié du Tunnel sous la Manche 50,5

<sup>437</sup> 25 kV 50 Hz en France, 750V continu et 25 kV 50 Hz HS1 au Royaume-Uni, 3 kV et 25 kV 50 Hz en Belgique.

<sup>438</sup> High Speed One, aussi dénommée CTRL pour « Channel Tunnel Rail Link ».



km). Sa mise en service coïncide avec le réaménagement de la gare de Saint Pancras, également gérée par le consortium *London and Continental Railways* (LCR) en charge des nouvelles infrastructures.



Figure 63. La HS1 (source AFP 2012)

De fait, le surcoût frontalier est porté par les opérateurs ferroviaires, puisqu'une rame Eurostar interopérable est plus coûteuse qu'un TGV réseau français. Les raisons en sont multiples : le matériel doit incorporer les contraintes techniques des divers réseaux initialement empruntés, dont les impératifs fixés pour la traversée de la Manche. L'addition des dispositifs et l'étude de leur compatibilité rend aussi le matériel plus fragile. De plus, les séries nécessairement plus restreintes n'assurent un amortissement de conception et de fabrication que sur un nombre limité d'unités, renchérissant d'autant le matériel. Au titre des coûts induits par le Tunnel, on peut aussi rappeler le contentieux qui a opposé la Société Eurotunnel aux deux États quant à la sécurisation des frontières. L'installation d'un centre d'accueil à Sangatte, à proximité de l'entrée du Tunnel a incité des centaines de migrants à franchir la frontière via les installations ferroviaires, causant de nombreuses perturbations des trafics entre 2000 et 2003. Des dispositifs de protection de la frontière seront mis en place par le concessionnaire pour permettre le retour à une exploitation normale des services. En retour, il en réclame le remboursement aux autorités de tutelle comme incombant à leur fonction régalienne. Le tribunal arbitral international de la Haye a donné raison à Eurotunnel dans son recours pour des préjudices financiers estimés à 45 M€, dont 26 M€ au titre des équipements de sûreté et 19 M€ au titre de pertes d'exploitation (Communiqué Eurotunnel du 26/2/2007). La responsabilité de sécurisation de la frontière reste bien de la responsabilité des États, même si une partie des procédures est exercée par l'exploitant.

#### L'affirmation des opérateurs d'interface

Le choix du retrait des États dans les aspects financiers et commerciaux, limite l'intervention de ces derniers à l'encadrement réglementaire. En termes de frontière, la décision peut se lire comme un désinvestissement des États au profit du marché, mais aussi comme l'émergence de nouveaux acteurs frontaliers qui finissent par développer leurs propres dynamiques à l'interface des deux pays.



Jusque-là opérateur du seul Tunnel sous la Manche – après avoir renégocié la charge de la dette à son avantage, le groupe Eurotunnel, à travers sa filiale Europorte, s’est engagé sur les marchés français avec la reprise de Véolia Cargo France en 2009 et de l’opérateur de fret ferroviaire britannique GBRf, dans le souci de développer le trafic de marchandises à travers l’infrastructure dont elle a le monopole. D’abord cantonnée sans les opérations régionales, Europorte a donc étendu le terrain de ses opérations à l’échelle des deux pays. L’entreprise a aussi déclaré son intérêt pour la gestion du terminal de l’autoroute roulante Atlantique vers l’Espagne. La compétence acquise dans la gestion du terminal transmanche et des installations attenantes, l’ont aussi désigné comme une alternative sérieuse à la SNCF. Europorte est récemment devenue le gestionnaire des infrastructures ferroviaires des ports de Dunkerque et de Bordeaux. En revanche, le gouvernement britannique lui a préféré deux fonds de pension canadiens pour la reprise en concession de la HS1 entre le littoral et Londres. De plus, les ambitions d’interconnexion d’Eurotunnel ne se limitent pas aux transports ferroviaires, puisqu’il a investi dans une liaison par fibre optique (cédée par la suite) et envisage la réalisation d’une ligne électrique de très haute tension ou encore « *d’utiliser les canalisations de refroidissement du Tunnel pour acheminer l’eau potable dans le Kent* » (*Les Echos* du 27/05/2011). Moins intégrée, Eurostar est une société commune aux compagnies nationales qui a évolué d’un consortium à une société européenne, où la SNCF détient 55% des parts, un statut qui facilite la prise de décision.

### **Des frontières ferroviaires redessinées par la grande vitesse**

Dans les parties précédentes, les deux terrains franco-espagnol et franco-britannique ont mis en évidence les liens étroits que noue le monde ferroviaire entre la frontière et les systèmes d’exploitation. La norme technique apparaît en effet comme un marqueur particulièrement puissant dans le monde ferroviaire du fait d’une tendance ancienne à l’involution du monde ferroviaire dans son horizon intra-étatique. Toutefois, chacun de ces domaines conserve ses spécificités et ses dynamiques, malgré de constantes interactions. Il en résulte une dialectique qu’il est intéressant d’analyser dans la complexité de ces interactions et de ce qu’elle nous dit de l’évolution contemporaine du fait frontalier en Europe.

#### **La redéfinition européenne des frontières**

D’abord conçue à l’échelle nationale et selon les conditions territoriales ancrées, la grande vitesse ferroviaire a progressivement été perçue comme l’élément-clé d’un réseau européen en construction. La relance de l’intégration européenne au tournant des années 1990 marque dans cette optique un changement de perspective. L’aboutissement du recours en manquement engagé par le Parlement conduisant à la mise en œuvre effective d’une politique commune des transports à travers l’Acte Unique Européen (1986) et le Traité de Maastricht (1992). Les dispositifs étatiques doivent désormais céder le pas aux acquis communautaires pris à la majorité qualifiée sur les questions de l’activité concurrentielle et de l’élaboration des normes techniques communes, soit un transfert de souveraineté vers les institutions communautaires. Ce processus

comporte une progressive ouverture à la concurrence de l'offre ferroviaire et tend à désétatiser partiellement le système ferroviaire. On peut aussi rappeler les dispositions de Directive 96/48/CE du 23 juillet 1996, relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse qui fixe les spécifications techniques. Il y a bel et bien un transfert partiel de souveraineté normative vers les instances communautaires. A travers les cas anglais et espagnol, on a pu voir comment l'émergence d'une offre ferroviaire désormais conçue dans une perspective européenne conduit à introduire des éléments d'évolution à la fois dans le système de transport et dans la gestion de la frontière. La construction d'infrastructures conduit à renouveler l'équilibre frontalier entre les États et les normes ferroviaires, introduisant une « déstabilisation dynamique ».

Il s'agit pourtant d'une évolution consentie par les Etats dont le poids reste déterminant dans la prise de décision, reflétant par-là la double légitimité de la construction européenne, communautaire et étatique. Aussi, les termes de l'ouverture négociée et les équilibres qui en résultent s'avèrent très contrastés entre pays, dans la mesure où ils inscrivent dans des logiques différentes et se basent sur des héritages différenciés. Le Royaume-Uni a ainsi fait le choix d'une « Europe à la carte » en négociant une adhésion partielle aux Accords de Schengen qui imposent le contrôle de l'identité de voyageurs. L'adoption du standard européen pour ses LGV confronte l'Espagne à la réouverture de la question de l'écartement ferroviaire sur le réseau préexistant. Aussi, les marques et les conditions de production nationale restent toujours prégnantes, loin d'une homogénéisation européenne. Par ailleurs, il ne s'agit pas de politiser tous les décisions techniques. Si le choix initial des normes relève d'une décision politique éclairée par la technique, sa rigidité ultérieure s'explique largement par le coût financier que représenterait tout changement, du fait même d'une large diffusion territoriale. Elle marque alors des temporalités différenciées entre les changements de paradigme frontaliers et techniques.

### *Le poids de l'Union*

Dans la question des interfaces frontalières avec les deux pays, on note que l'Union européenne n'intervient que tardivement dans l'orientation des processus. Le financement des infrastructures n'est pas intervenu dans la réalisation du Tunnel sous la Manche dont le plan est supporté par les seuls actionnaires. Son rôle direct semble avoir été assez effacé dans l'interconnexion du système ferroviaire espagnol, même s'il a été un pourvoyeur de fonds décisif. Le choix des tracés et l'ordre de réalisation relève du seul Etat espagnol à travers le gestionnaire d'infrastructure (ADIF) qui privilégie le transport de voyageurs et surtout une structure rayonnante à partir de Madrid (Bel, 2010)<sup>439</sup>. Cette situation évolue toutefois sensiblement. La définition du couloir méditerranéen et son classement dans le réseau magistral donne une nouvelle légitimité au rapprochement des régions littorales mal connectées et faiblement ouvertes sur le reste du continent. Entre les cartes des couloirs transeuropéens de 2010 et de 2013, on note un glissement

---

<sup>439</sup> Bel, Germà, *España, capital París. Origen y apoteosis del Estado radial: del Madrid sede cortesana a la "capital total*, Barcelona: Destino, 2010.

d'un couloir centré sur Madrid à son expression plus littorale. Face aux régions périphériques et parfois contestataires, Madrid continue à revendiquer un axe de circulation central vers le nord, via un franchissement central de la chaîne pyrénéenne, (ce que la France ne peut pas lui accorder) ou par le Pays basque. Face à cette revendication, Ferrmed, un lobby issu du secteur privé promeut la perspective européenne d'une vaste diagonale reliant le Maroc à la Russie en y intégrant les régions littorales espagnoles (Fig. 64). On retrouve-là une combinaison originale où les poussées identitaires régionales et européennes se confortent contre les choix des Etats-nations.



Figure 64. La Diagonale ferroviaire défendue par l'Association Ferrmed (Source Ferrmed, 2013)

Dans cette perspective, Eloïse Libourel (2014)<sup>440</sup> montre comment le projet d'infrastructure permet de coaliser des acteurs qui jusque-là s'ignoraient largement. Dans une position traditionnelle de concurrence quant à leurs productions agricoles et industrielles, au positionnement de leurs ports et des fonctions métropolitaines, les régions de Valence et de Barcelone, ont saisi la perspective d'une ouverture européenne par un corridor ferroviaire sublittoral pour afficher leur rapprochement stratégique. Ici, comme sur d'autres corridors, la mobilisation des acteurs politiques régionaux, des ports et des industriels permet de mettre à jour la « territorialisation latente » de la définition des couloirs de TEN-T. La territorialité qui en est issue relève donc tout à la fois de principes globaux suggérés au niveau communautaire, mais qui

<sup>440</sup> Libourel E., « The Mediterranean railway corridor: territorializing multiple visions of a macro-regional axis », *Transport Research Arena 2014*, Paris.

ne prennent vie que portés par des intérêts locaux. Cette logique s'inscrit à la fois dans une logique de subsidiarité que l'on pourrait qualifier de « contrariée » (puisque ici justement devrait prévaloir l'intérêt européen) et dans la délégation de moyens qui servent de levier pour structurer et orienter l'action.

## Les nouvelles figures de la frontière

### *Des formes d'hybridation dynamique*

En termes de transport, l'expression de la frontière correspond à la fois à la discontinuité politique, mais aussi une interface qui met en relation deux systèmes techniques, conduisant alors à résoudre des problèmes d'interopérabilité. Nous avons pu voir qu'elle peut s'exprimer de diverses manières, par la rupture de charge ou la substitution d'un des éléments, comme la motrice pour les trains Talgo ou encore d'une hybridation par addition (troisième rail ou motrices équipées des différents dispositifs nationaux).

Si une gestion ouverte de la frontière tend à générer de l'hybridation technique, la nouveauté tient aussi à sa logique de diffusion à travers le réseau. Dans le cas espagnol, elle introduit des répercussions majeures sur l'ensemble du réseau. Dans le cas des postes de douaniers ferroviaires anglo-continentaux, on a vu comment la grande vitesse a conduit à démultiplier les points de contrôle dans les gares intérieures, loin de la frontière elle-même (interfaces distribués). Cette hybridation peut aussi concerner les modes de gestion avec l'apparition de sociétés d'exploitation des interfaces, en charge de la commutation comme Eurotunnel et TPFerro, ou des opérateurs de services internationaux, tels Eurostar pour les TGV transmanche et Elipsos, la société commune SNCF/RENFE qui exploite les trains de nuit transpyrénéens. On a pu voir que de tels opérateurs, poussés par des logiques commerciales, tendent à développer une dynamique d'interface qui en approfondit la logique et surtout à élargir spatialement leur champ d'action. La grande vitesse en a indéniablement accéléré le processus. Les interfaces techniques tendent donc à s'élargir et à se diffuser, dès lors qu'elles ne sont plus cantonnées à la frontière.

### *Frontières fonctionnelles, frontières légales*

Si le tracé de la frontière franco-britannique passe dans le Tunnel, à la projection verticale de la limite du plateau continental, juridiquement assimilé au prolongement terrestre de chacun de ces États (Marou, 1993), les aires de contrôle juxtaposées, parfois à plusieurs centaines de kilomètres des limites nationales, montrent une évolution géographique et fonctionnelle sensible de la frontière. En retour, la frontière linéaire est partiellement désertée par le réseau. Les fonctions d'interface traditionnellement localisées aux points frontières perdent de leur intérêt, quand elles ne sont pas désactivées. Plusieurs logiques concourent à en renforcer les effets sur des lieux dont les fonctions s'étaient déjà singulièrement appauvries avec la réalisation du marché unique. Par ailleurs, le principe de massification et l'accélération de la vitesse commerciale contribuent à réduire les axes de circulation et les points d'arrêt, au détriment des anciens points de passage.

Ainsi les gares-frontières de Latour-de-Carol ou de Canfranc (Desmichel, 2008)<sup>441</sup> ont perdu leur importance et ne jouent au mieux que le rôle de lieu de mémoire. D'un service à l'autre, Eurostar tend à réduire la desserte de Calais Fréthun au profit de liaison avec Paris via Lille avec connexion avec le TER-GV. L'éclatement spatial et fonctionnel de la frontière souligné au point précédent tend paradoxalement à limiter le rôle du linéaire frontalier à un effet de coupure, alors que la fonction de filtre se fait ailleurs.

### *Vers des formes symbiotiques frontière/réseau*

Traditionnellement conçus comme deux figures spatiales antagonistes, la frontière et le réseau de transport marquent donc des évolutions les liant plus étroitement sous forme de frontières réticulaires (Groupe Frontière, 2004)<sup>442</sup>. Dans la traversée de la Manche, la frontière compose avec les impératifs du transport, jusqu'à déterminer le contenu des accords de coopération (Marcou, 1993)<sup>443</sup>, de la même que le réseau prend en charge les conséquences des héritages frontaliers, dans les pratiques de contrôle ou le partage des responsabilités territoriales. Allant plus loin dans cette réflexion, Christiane Arbaret-Schulz (2011)<sup>444</sup> a développé l'idée d'une coévolution où frontières et réseaux tendent à renforcer leur caractère hybride. « *Les frontières ont su tirer profit des réseaux en mettant à leur service la propriété collectrice des réseaux : en se greffant sur eux, elles n'ont plus qu'à arrêter les circulations et à faire le tri. Le réseau détient une faculté collectrice et rassembleuse indispensable à la frontière qui en est dépourvue. De leur côté, les réseaux contrôlent un flux matériel qui aujourd'hui ne consiste plus à l'arrêter, mais à le suivre, c'est-à-dire à reproduire, redoubler une circulation matérielle sur l'ensemble de son parcours par une circulation informationnelle, en d'autres termes à en organiser la traçabilité.* »

### *Les fractures émergentes*

La mise en œuvre de la grande vitesse transnationale conduit à mettre en lumière des fractures territoriales intérieures. Nous avons vu dans un précédent point la perte d'attractivité des espaces frontaliers, mais il y a aussi une forte sélectivité des espaces desservis qui font émerger des clivages internes. Les points de vue assez radicalement opposés entre le choix britannique et espagnol. Le Royaume-Uni a privilégié l'approche commerciale, fortement orientée vers l'international. Le choix renforce le clivage intérieur entre l'Angleterre métropolitaine centrée sur Londres et le reste du pays nettement moins accessible. La perspective envisagée d'une HS2 vers Birmingham et Leeds est encore loin de faire l'unanimité. Les LGV constituent aussi, de

---

<sup>441</sup> Desmichel P., « La gare monumentale de Canfranc à l'épreuve des temps. Grandeur et décadence d'un patrimoine ferroviaire de la montagne aragonaise (Espagne) », *Cybergeog*, European Journal of Geography, Aménagement, Urbanisme, document 420, mis en ligne le 14 mai 2008. <http://cybergeog.revues.org/index18342.html>

<sup>442</sup> Groupe Frontière, Arbaret-Schulz C., Beyer A., Piermay J.-L., Reitel R., Selimanovski C., Sohn C., Zander P., "La frontière, un objet spatial en mutation.", *EspacesTemps.net*, 29.10.2004, <http://espacestemp.net/document842.html>

<sup>443</sup> Marcou G.. « L'entrée en service du tunnel sous la Manche et la frontière franco-britannique », in: *Annuaire français de droit international*, vol. 39, 1993. pp. 833-849,

<sup>444</sup> Arbaret-Schulz C., « La figure du réseau à l'épreuve de la frontière ou comment un artefact contemporain peut aider à penser le monde aujourd'hui », in Bleton-Ruget A., Commerçon N., Vanier M. (Coord.), *Réseaux en question: utopies, pratiques et prospective*, Institut de Recherche du Val de Saône-Mâconnais, 2010, pp.263 – 271.



part et d'autre de la frontière, des facteurs d'intégration régionale à l'image des TER-GV dans le Nord Pas de Calais (Ménerault, 2009)<sup>445</sup> et des navettes à grande vitesse entre le Kent et Londres (Cassino et Mortureux, 2010)<sup>446</sup>. De son côté, l'Espagne a retenu un schéma très politique et rayonnant autour de la capitale (Bel, 2010), aussi bien dans l'ordre de réalisation de son réseau que du choix d'un raccordement vers la France qui ne semble pas se classer au rang de ses priorités et contribue à la très faible rentabilité de son exploitation surtout ramifiée vers le sud. Cette situation contribue à aviver les tensions entre Madrid désormais au centre d'une étoile ferroviaire et Barcelone qui s'estime lésée par un traitement inéquitable du gouvernement espagnol.

Le système de la grande vitesse est aussi porteur d'une forte discrimination territoriale dont les acteurs politiques français sont très conscients. La vitesse accrue qui conduit à limiter les dessertes intermédiaires est plus sélective et privilégie les liaisons directes entre pôles métropolitains. Dans notre perspective transfrontalière, il fait émerger une hiérarchisation des services, tant pour le confort et la qualité de service que pour la portée offerte des trajets. Il est sans doute un peu présomptueux d'y voir une échelle européenne, puisque l'essentiel des trafics est réalisé à l'échelle domestique. Captant l'essentiel des financements et de la clientèle à haute capacité contributive, la grande vitesse approfondit cette logique. En Espagne, elle se traduit par la progressive mise en place d'un réseau distinct entre les voies à écartement ibérique, dévolues au fret et aux transports régionaux, et les LGV dédiées aux trafics interurbains. La continuité entre réseaux est de fait rendue plus difficile qu'en France par cette rupture technique.

L'analyse des interfaces ferroviaires franco-britanniques et franco-espagnoles illustre une coévolution où les transformations de la frontière et du cadre technique exercent des influences réciproques particulièrement prégnantes. Souvent interprétées comme des choix assumés par les États pour contrôler les accès à son territoire, les incompatibilités sont en fait bien plus les résultats de choix d'optimisation partiels, liées notamment à un développement technologique daté, plus que d'une volonté délibérée, politique ou militaire de marquer sa différence (Puffert, 2010)<sup>447</sup>. Si la frontière n'est pas le seul lieu de discontinuités techniques ferroviaires, il n'en demeure pas moins un espace surdéterminé pour ce type de phénomènes, d'ailleurs souvent mis en exergue pour illustrer les « limites nationales ».

Le développement de la grande vitesse ferroviaire coïncide avec une nouvelle étape de la construction européenne. Le transfert de souveraineté accru conduit à approfondir le développement d'un espace commun des transports, à travers la recherche de l'interopérabilité et la mise en œuvre d'un marché concurrentiel. Il trouve toutefois des expressions fortement

---

<sup>445</sup> Ménerault P. et al., *Transport ferroviaire régional à grande vitesse. Des exemples européens*, Rapport d'Etude SETRA, Lille, mai 2009, 53 p., [www.setra.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/0922w\\_TFRGV\\_v0.pdf](http://www.setra.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/0922w_TFRGV_v0.pdf)

<sup>446</sup> Cassino G., Mortureux Y., « Trains de navetteurs à grande vitesse. La nouvelle liaison rapide entre le Kent et Londres », *RGCF*, déc. 2010, pp. 26 – 37.

<sup>447</sup> Puffert D. J., *Tracks across Continents, Path through History. The economic Dynamics of Standardization in Railway Gauge*, The University of Chicago Press, Chicago, 2009, 360 p.

contrastées sur les deux dyades. En Espagne, prime la question technique, alors que le réseau est centré avant tout sur un projet qui reste finalement plus national qu'européen, plus politique qu'économique, alors que le raccordement au réseau français voisin reste inachevé. Il est marqué par une logique de disjonction entre la frontière et les limites normatives et rend problématique la rupture d'écartement par sa diffusion à l'ensemble du réseau. Les priorités de réalisation accordées au réseau domestique renforcent momentanément les discontinuités frontalières. Au Royaume-Uni, l'orientation est essentiellement internationale et porte avant tout sur les questions du maintien du contrôle douanier. Par opposition, on peut donc parler de conjonction du couple frontière/technique. Dans les deux cas on peut noter l'émergence de réalités intermédiaires où la gestion de l'interface traditionnellement localisée au point de frontière s'est progressivement diffusée à travers le réseau. L'argumentation permet ainsi de qualifier de phénomène de « diffraction frontalière ». En effet, dans un sens communément admis, la notion fait référence au phénomène optique de perturbation au contact entre deux milieux, au sens de déviation des rayons lumineux, ce qui correspond à la représentation classique de la frontière linéaire qui infléchit les flux. L'évolution récente conduit cependant à revenir à l'étymologie latine *diffringere*, qui signifie mettre en morceaux. Car c'est bien à l'éclatement spatial et à la diffusion des discontinuités associées à la frontière le long des réseaux que l'on assiste.

### Harmonisation vs libéralisation (Pandore)

Le débat qui a animé les Etats européens dans la mise en œuvre d'un espace commun des transports s'est fortement structuré autour de l'articulation de deux notions : l'harmonisation et la libéralisation. Il ne s'agit pas tant d'une exclusive que d'une priorité à accorder. Comme le rappelle Maurice Bernadet (2004)<sup>448</sup>, « *le débat oppose ceux qui pensent que l'harmonisation doit précéder ou accompagner la libéralisation, et ceux qui estiment que la libéralisation est prioritaire et que l'harmonisation suivra* ». Pour les premiers, on assiste au nivellement *par le bas* à travers une concurrence prédatrice qui s'exerce au détriment des économies et des systèmes plus protecteurs. Pour les seconds, la réévaluation uniformisant des règles correspondrait à une perte d'initiative des Etats et à l'accroissement des mécanismes politiques dans la structuration du marché. L'alignement *par le haut* correspondrait alors à la réduction des initiatives et des possibilités de développement des pays dont l'avantage compétitif réside dans la flexibilité de la main d'œuvre et un coût du travail plus faible.

Les deux positions recouvrent assez étroitement le clivage entre les pays de tradition plus libérale comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni, mais aussi les nouveaux entrants qui y voient la possibilité d'accéder plus facilement aux marchés de l'Ouest alors que l'application de normes communes plus strictes les handicaperaient. De l'autre, se placent les Etats comme la France, l'Allemagne mais aussi globalement les institutions européennes (Commission et Parlement) soucieuses d'établir des règles adaptées aux situations économiques et sociales de chaque pays.

---

<sup>448</sup> Bernadet M., « L'Europe des transports : le transport terrestre de marchandises », in Grard L., *L'Europe des transports*. Actes du colloque d'Agen 7 et 8 octobre 2004, La Documentation française, pp. 71 – 95.



Il s'agit là d'éviter des conditions de concurrence prédatrices, liées non à l'efficacité des entreprises elles-mêmes, mais aux conditions sociales et fiscales inégales qu'elles doivent respecter. Cette position dénonce le fait de mettre en concurrence les législations des territoires et des politiques publiques sur les questions sociales et fiscales plus qu'entre les seuls agents économiques. Or précisément, la législation dans ces deux domaines échappe aux procédures communautaires. Pour les tenants de la libéralisation, les dissensions quant aux règles communes à adopter pour l'harmonisation ont toutes les chances de retarder longtemps encore l'instauration d'un marché unique. D'autant plus que la complexité des dispositifs fiscaux ne permet pas toujours de bien cerner l'ensemble des avantages effectifs de chaque système législatif national (fiscal, environnemental, social, de sécurité etc.). Aussi, la priorité à l'ouverture sur l'établissement de dispositifs communs est le meilleur aiguillon pour engager des négociations autour d'un cadre commun. Si l'harmonisation a pu progresser en matière de sécurité notamment, faute de consensus, seules des règles globalement assez peu contraignantes ont été acceptées. Y échappent en revanche les questions sociales et fiscales qui ne relèvent que des compétences nationales. Les dispositifs du grand marché établi en 1993 l'emportent et avec elles la vision où la libéralisation s'impose à l'harmonisation. Dans cette relation souveraineté/marché, on est ici parfaitement à front renversé, puisque les positions libérales défendent le maintien strict de l'autonomie de décision des Etats. Faute d'une harmonisation de fait qui ne peut que conduire à l'alignement sur le moins disant, les pays favorables à un encadrement. Comme nous le verrons plus loin, cette appréciation est particulièrement patente dans les transports routiers avec des effets ravageurs pour le pavillon français et la montée en puissance du secteur dans les pays de l'Est, particulièrement en Pologne par exemple dont les routiers sont désormais et de loin les premiers transporteurs internationaux au sein de l'UE. C'est ce différentiel introduit par l'ouverture d'un marché dont les règles de concurrence entre acteurs économiques sont partiellement faussées. Elle conduit de fait à une mise en concurrence entre systèmes sociaux et fiscalités d'Etat. Dans cette perspective et des effets d'aubaine déstabilisants qu'elle engendre, nous en avons rapproché de l'image de la boîte de Pandore, adoptant il est vrai le point de vue des pays au système social plus protecteur.

### **Les contradictions de l'espace social européen des transports**

La construction d'un espace commun par le marché et/ou l'harmonisation, c'est à dire une adaptation négociée vs une adaptation des règles nationales au marché renvoie, on l'a vu, à des conceptions politiques et à des philosophies de la place de l'Etat très clivantes quant à son rôle dans l'économie. Toutefois, le niveau de vie et de réglementation sociale restait assez proche dans l'Europe des 12 puis des 15. Le Portugal, l'Espagne et même la Grèce tendaient à rejoindre sur ce point leurs partenaires. Aussi, la question de la compétitivité par les coûts sociaux, si elle demeurait un argument politique, avait finalement un impact limité sur la compétitivité entre entreprises de transport européennes.

La question va prendre un tour nettement plus crucial sous l'effet conjugué de la libéralisation accrue des marchés des transports avec l'élargissement de l'accès des marchés domestiques à des

prestataires étrangers (libéralisation du cabotage) et d'autre part de l'élargissement de l'UE aux anciennes démocraties populaires d'Europe Centrale et Orientale en 2004 qui va ouvrir après un court moratoire les marchés du transport de l'Ouest à des chauffeurs aux coûts salariaux et sociaux sans commune mesure avec ceux des pays d'Europe occidentale. La combinaison des deux phénomènes conduit à approfondir les effets de concurrence inégale entre les pays membres et à redistribuer les avantages comparatifs des divers pays. Cette différenciation conduit les entreprises mises en concurrence à s'adapter à ce nouveau contexte. Certaines d'entre elles s'y engouffrent de manière fort opportuniste pour renforcer leur pouvoir de marché. D'autres, sont obligées de s'y conformer pour se maintenir sur le marché. Restent enfin, les structures de plus petites taille qui n'ont pas le moyens pour accéder au marché. Il leur reste à se replier dans les espaces les moins directement soumis à la concurrence internationale. Se définissent des sous-marchés un peu mieux protégés comme dans le TRM e transport domestique ou le transport régional. Là encore des géographies se dessinent selon la position relative des espaces considérés. Les espaces les plus centraux, espaces de transit ou frontaliers sont ceux qui sont les plus marqués par la pression concurrentielle extérieure. Pourtant, les effets de concurrence voire d'éviction se répercutent à l'ensemble des espaces nationaux pour tous les secteurs du transport.

Dans cette partie nous nous intéresserons donc essentiellement à l'application dans l'espace européen des règles de travail et de rémunération des salariés du transport ainsi qu'aux conditions d'exercice de leur profession dans le cadre communautaire. En quoi les pratiques relèvent-elles effectivement d'un espace commun ? Le terme d'espace renvoie bien sûr d'abord à un sens figuré, d'ensemble de règlements et de dispositifs définis dans le cadre législatif communautaire et fait référence au sens propre à l'espace de circulation effective des biens et des personnes qu'il régule et contribue à organiser. Il renvoie aussi à l'espace de gestion du personnel dont l'activité dépend du secteur des transports. On a donc affaire à un espace commun sans être unique, qui offre une accessibilité accrue sans reposer sur son homogénéité. D'une certaine manière, l'hétérogénéité des conditions de travail même renforce les conditions d'une circulation intra-européenne accrue des salariés détachés.

### **Le cadre social européen du travailleur mobile**

La finalité de la politique européenne des transports s'appuie sur le principe de libre circulation des hommes et des biens. Cette ambition a conduit à réduire sinon à faire disparaître les limitations des conditions d'accès et d'exercice aux professions dans les transports dans les divers pays européens. Elle passe notamment par l'harmonisation des conditions d'accès à des professions souvent protégées, ou par la reconnaissance des qualifications acquises dans un pays-membre. C'est aussi une manière d'abaisser les barrières non-tarifaires tout en promouvant le principe de libre établissement des citoyens européens dans un des pays de l'Union. Cette facilitation de la mobilité individuelle s'inscrit le principe de territorialité existant à savoir le respect du cadre législatif existant dans le pays d'accueil. Cela vaut pour le chef d'entreprise

comme pour les salariés. En termes de droit européen est retenu le principe d'application du droit national où l'activité de l'entreprise s'exerce habituellement.

Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le **détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services** :

*« Ce texte permet à une entreprise établie dans un Etat-membre d'assurer une prestation de service dans un autre Etat-membre. En matière de droits sociaux, il a deux caractéristiques principales : les salaires nets versés, tout comme le droit du travail mis en œuvre, sont régis par les règles applicables dans l'Etat membre où la prestation est assurée ; en revanche, le régime de protection sociale est celui du pays de résidence. Par suite, les cotisations sont versées aux organismes sociaux de l'Etat membre d'origine. Il est ainsi stipulé que « les Etats membres veillent à ce que les entreprises garantissent aux travailleurs détachés un noyau dur de règles impératives de protection fixées dans l'Etat membre sur le territoire duquel le travail est exécuté » (Keller p. 13).*

Le principe d'application du droit du pays d'accueil s'impose donc aux entreprises prestataires de service doivent rémunérer les salariés qu'elles détachent aux conditions du pays (salaire et acquis sociaux) dans lequel se déroule le contrat, sauf à ce que le droit du pays d'envoi soit plus favorable.

Dans son rapport, le sénateur français Eric Boquet souligne que *« ce principe clair est pourtant contredit par la pratique et l'émergence progressive d'un salarié low cost, à bas coût, au risque de créer des tensions sur le marché du travail (...) dont l'absence de dispositions concrètes en matière de contrôle au sein de la directive de 1996 constitue une des raisons principales de l'explosion de la fraude au détachement. »*<sup>449</sup>

Ce dispositif qui s'impose pour tout type d'activité n'est pas forcément bien adapté aux activités de transport dans la mesure où le cadre du travail et les moyens de production sont eux-mêmes mobiles. Ce caractère transnational de l'activité remet justement en question l'attribution univoque de la localisation d'une activité et partant du statut de son personnel. Une des dimensions centrales est la question du coût du travail et des différentiels qui découle de la localisation du siège de l'entreprise. A travers, le rattachement salarial des salariés mobiles c'est la référence-même au principe de territorialité qui est interrogée pour salariés qui franchissent une frontière. L'accroissement des trafics intra-européens, l'ouverture accrue des marchés et surtout l'important différentiel des salaires et des charges sociales selon les pays pousse à de nouvelles combinaisons. Longtemps marginales, ces pratiques ont crû de manière significative et bien qu'encore non majoritaires, elles structurent de manière croissante la rémunération des prestations de transport au sein de l'Union et dans chacun des pays. La constitution du marché

---

<sup>449</sup> Boquet E., « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les normes européennes en matière de détachement des travailleurs », *Rapport n°527*, Session ordinaire du Sénat de 2012-13, avril 2013, Paris, 45 p.

unique a conduit à supprimer les accords bilatéraux qui pouvaient équilibrer les prestations entre deux pays, ouvrant de plus le marché à des tiers dès lors que ceux-ci relèvent d'un pays de l'UE. A cela s'est ajouté un droit de cabotage qui est plus ou moins restrictif selon le mode de transport considéré. Entièrement libre dans le transport aérien, il est limité pour le transport routier de fret ou de voyageurs.

L'activité internationale qui s'est fortement accrue dans les transports avec la montée en puissance des échanges européens pose un problème particulier. Pour en illustrer le propos, nous nous proposons d'analyser plus précisément la structuration de cet espace et les enjeux qu'il soulève à travers deux études de cas particulièrement expressifs de cette européanisation de l'emploi dans les transports : celui du **transport aérien low cost** à travers le cas exemplaire de Ryanair et celui, de portée plus générale, du **transport routier de marchandises**. Ils renvoient à des situations de mise en concurrence particulièrement forte entre systèmes sociaux nationaux. Du fait même de l'intensité concurrentielle, ces deux branches des transports ont fait l'objet de nombreux débats et de prise de position qui ont un effet grossissant. Elles portent un éclairage direct sur les mécanismes à l'œuvre sur la structuration effective d'un espace social européen pour les salariés des transports.

## **Ryanair ou comment mettre à profit les libéralités du marché européen**

### Une croissance en phase avec l'espace européen

La compagnie aérienne irlandaise basée à Dublin est par bien des égards la plus représentative d'une gestion libérale de l'espace européen des transports. Sa fulgurante croissance est indissociable de la libéralisation aérienne européenne intervenue au cours des années 1990. Il faut rappeler ici que les premiers vols de Ryanair vers le continent ne remontent qu'à 1997. Si l'espace communautaire représente aujourd'hui la quasi-totalité de son offre (Fig. 65), on a bien un acteur dont la montée en puissance est indissociable de son européanisation.



Figure 65. Le réseau des aéroports Ryanair en Europe en 2013 (source Ryanair) Nb. les aéroports en rouge correspondent aux bases Ryanair).

Calquées sur le modèle de la South-West Airlines, les recettes de la réussite des *low cost* sont désormais bien connues<sup>450</sup>, même s'il reste une chose qui est non-reproductible est l'antécédence sur le marché qui se traduit par une forte notoriété et l'accumulation et la capitalisation de moyens (matériels et immatériel). Elle dispose désormais d'une avance et d'une force de frappe qui s'avère difficile à combler pour ses concurrents potentiels. Retenons ici quelques éléments stratégiques quant à son plan d'exploitation<sup>451</sup> :

- Ryanair dispose d'une flotte homogène et constamment rajeunie (type Boeing de la famille des 737). Ces appareils ont été âprement négociés avec le constructeurs, si possible lorsque les courbes de prix des avions neufs et d'occasion se rapprochent ou durant les périodes de récession de l'industrie aéronautique. Ainsi Ryanair a passé un contrat important après le repli de l'aviation commerciale suite aux attentats du 11

<sup>450</sup> Parmi bien d'autres Gitell J. H., *The Southwest Airlines Way*, McGraw-Hill, 2005 311 p., Holloway S., *Straight and Level : Practical Airline Economics*, Ashgate, 2003, 631 p.

<sup>451</sup> Aircscoop Consultants, *Le Modèle Economique de Ryanair. Plongée dans les recettes du succès de la compagnie aérienne*. Octobre 2011, 61 p. en ligne.

septembre 2001. Cela l'a conduit à l'achat ferme de 100 appareils 737-800 et une prise d'option sur 50 autres. C'est sur cette base de négociation particulièrement avantageuse que les aéronefs suivants ont été acquis par la suite, en 2003, 2005 et 2013. L'homogénéité de la flotte réduit tout à la fois les coûts d'entretien et le temps de formation des pilotes et des mécaniciens. Il garantit une grande interchangeabilité des appareils et du personnel. Le seul inconvénient est alors la rigidité de la capacité.

- L'intensification des temps de vols commerciaux par la brève durée des escales (25 mn contre 45 min en moyenne pour les autres compagnies) passe par la densité accrue des sièges offerts pour un appareil donné. Les fauteuils ne sont ainsi pas inclinables permettant un gain de place qui se traduit par une ou deux rangées de sièges supplémentaires. Parallèlement, il faut optimiser les opérations au sol. La sur-tarification des bagages en soute permet au transporteur de gagner du temps au chargement et au déchargement et d'encaisser d'éventuels revenus supplémentaires pour tout bagage supplémentaire. La distribution de journaux et de repas est payante durant le vol, ce qui limite les demandes effectives des passagers, réduisant à la fois le personnel de bord nécessaire pour le service, et réduit au sol le temps consacré au nettoyage de la cabine.
- La dématérialisation de l'achat et la prise en charge de l'impression des billets par le passager lui-même réduit les coûts. De plus, divers services annexes sont facturés au client (réservation SMS, assurance, éventuelle réimpression de la carte d'embarquement, etc.). Les places non-numérotées permettent un placement plus rapide des passagers. Aujourd'hui toutefois une possibilité est offerte de réservation d'un siège numéroté contre un paiement en supplément.
- Le recours à des aéroports secondaires aux taxes moindres et souvent négociables. Ils ont en outre l'avantage d'assurer des créneaux horaires très larges. Souvent client majeur de l'infrastructure, Ryanair dispose d'arguments de poids dans la négociation. S'engageant sur des volumes de trafic convenu, il passe aussi des conventions avec les autorités locales, parfois gestionnaire des aéroports pour obtenir une ristourne sur les services de l'aéroport par passager ou des subventions par passager débarqué, le gain se faisant globalement par les retombées économiques lors des séjours. Le transport aérien fait donc bien l'objet d'un soutien public. Cette transaction n'est pas directe, mais passe par la rémunération de campagnes publicitaires orchestrées par la compagnie pour les destinations concernées.
- Il n'en pas différemment de la flotte. Ryanair n'est pas propriétaire de ses appareils, mais les exploite en leasing à des sociétés off-shore contrôlées par les dirigeants de la compagnie low cost. Cette option prévient tout risque de saisie des appareils, en cas de défaillance de la compagnie tout en apportant de solides dividendes à ses actionnaires. Elle donne en outre une garantie de liquidité à leurs propriétaires, des sociétés off-shore, pour la plupart enregistrées dans l'état américain du Delaware. La fiscalité de l'état du

nord-est des Etats-Unis est particulièrement clémente, puisque toute société n'y faisant pas localement affaire est exemptée d'impôt (Fletcher, 2013)<sup>452</sup>.

L'application systématique de ces éléments a permis au groupe irlandais d'assurer en quelques années une couverture européenne inégalée. La compagnie dispose de 57 bases opérationnelles et organise 1500 vols par jour en Europe et vers l'Afrique du Nord (avril 2013). Deux aéroports jouent un rôle pivot dans cette organisation, Londres Stansted (depuis son ouverture en 1991) et Charleroi (baptisée Bruxelles-sud), qui est aujourd'hui sa plus puissante base continentale en Europe. Dans l'ensemble du réseau, seules les bases ont une fonction opérationnelle pour l'entretien de routine des aéronefs. Les autres aéroports desservis disposent d'installations très sommaires pour l'accueil de l'équipage et la gestion des flux de passagers. Le très faible investissement local, outre les économies directes réalisées, permet à Ryanair d'ouvrir ou de fermer en quelques heures une liaison. C'est là un instrument important d'ajustement de l'offre à la demande et un moyen de faire pression sur les sociétés aéroportuaires par une constante menace de départ. Pour les grandes révisions de ses appareils, Ryanair dispose d'ateliers de réparation à Dublin, Stansted (Londres), Preswick (Glasgow) et Kaunas en Lituanie.

#### Une main d'œuvre européanisée de fait

Le recrutement du personnel s'opère par l'intermédiaire de sociétés tierces indirectement liées à la compagnie irlandaise. La multiplicité des agences permet à la compagnie aérienne de se servir de la compétition entre elles et de diminuer les coûts. Rotation plus importante que dans d'autres compagnies, besoin qui lui fait élargir son aire de recrutement à l'ensemble de l'Europe, surtout dans les zones périphériques d'Europe de l'Est et de la péninsule ibérique où les exigences salariales sont moins élevées. Les formations qui ont lieu dans les bases les plus proches du lieu de résidence des candidats qui ont dû au préalable s'acquitter des frais de dossier et de stage<sup>453</sup>, ce qui s'avère être une opération rentable pour Ryanair. La formation et le recrutement sont en quelque sorte devenus des sources de revenu pour le groupe qui est également réputé vendre les uniformes à son personnel.

Le commandant Christian Fletcher (l'auteur se présente sous un nom d'emprunt pour protéger des poursuites éventuelles de Ryanair dont il se dit employé), révèle les conditions d'embauche et de travail pratiqué par la compagnie irlandaise. Les conditions de travail y sont particulièrement libérales et les relations contractuelles asymétrique pour les travailleurs. La majorité du personnel (8500 personnes) est à plus de 60% non salariée, mais est employée en tant que contractuels indépendants. La condition de sous-traitant de la compagnie est bien plus exigeante et précaire que le statut de salarié. Le sénateur français Eric Boquet (2013) n'hésite pas à assimiler le statut actuel du personnel à statut de faux indépendant servant fondamentalement à

---

<sup>452</sup> Fletcher C., Ryanair. *Low cost mais à quel prix ? Révélations d'un commandant de bord*, Ed. Altipresse, Levallois-Perret, 2013, 303 p.

<sup>453</sup> Estimé respectivement à 500 € et entre 2250 et 3550 € par C. Fletcher.



contourner les règles communautaires. Il souhaiterait voir requalifiés ces statuts abusifs en contrats salariés.

La multiplicité des types de contrats de travail pour les salariés et l'absence de syndicats accroît encore l'inégalité de la relation avec la Ryanair. Comme le précise le rapport d'Airscoop (2011) « La seule forme de représentation à laquelle les employés de Ryanair ont accès passe par les « Comités de Représentation des Employés » (*Employee Representation Committees ou ERC*) dont les représentants sont choisis par le management de Ryanair. Ceci vaut d'ailleurs pour les deux grandes catégories du personnel actif :

- **Le personnel de cabine** (Personnel navigant commercial) est le plus souvent recruté en tant que travailleurs indépendants par une société intermédiaire contractée par Ryanair. Les hôtesses et stewards sont donc payés pour les seules heures de vol effectives. De plus, une part significative de leur rémunération est en outre variable, liée aux ventes à bord. En outre, le contrat de travail ne couvre qu'exceptionnellement la protection sociale, l'assurance maladie ou la cotisation retraite que le travailleur doit alors prendre en charge, comme c'est le cas en Irlande et en Grande-Bretagne. Ce système assure à la compagnie une grande flexibilité de la main d'œuvre, car le contrat qui lie le travailleur et la société de recrutement peut être interrompu à tout moment.
- **Les pilotes** (Personnel navigant technique) ne sont pas directement liés à la compagnie. Là encore, Ryanair passe des contrats avec des pilotes indépendants via des sociétés de recrutement extérieures, comme Brookfield aviation, principal interlocuteur des pilotes. On est bien sûr en droit de douter de l'indépendance réelle de cette structure vis-à-vis de son principal sinon unique donneur d'ordre, Ryanair. De leur côté, les pilotes retenus sont invités à créer des sociétés unipersonnelles de type contractuellement inscrites au Registre du commerce irlandais, sauf pour le personnel britannique. Ils s'acquittent d'ailleurs des charges sociales et des impôts dans ce pays, même s'ils sont résidents<sup>454</sup>. Du fait de leur statut d'indépendants, les pilotes sont amenés à régler de nombreuses dépenses qui incombent ailleurs à l'employeur (examen médical, assurances civiles, renouvellement de la licence, badge de sécurité et jusqu'au parking à l'aéroport). Dans le cadre d'une relation de prestation de service, les rémunérations sont là encore fondées sur une base forfaitaire et non sur le temps effectif de mission. Tout retard ou aléa incombe au pilote concerné et non au Groupe Ryanair. De plus, la direction de gestion du personnel basé en Irlande peut, selon ses besoins ponctuels d'exploitation, affecter la main d'œuvre à n'importe laquelle de ses bases européennes à partir d'un simple avis adressé la semaine précédente. Charge à l'intéressé de se rendre sur son lieu

---

<sup>454</sup> « Une nouvelle loi mise en application dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011 annule la reconnaissance des traités de double imposition pourtant en place entre la plupart des pays de l'UE. Ainsi la convention fiscale signée en mars 1968 entre la France et l'Irlande n'est plus reconnue pour le cas particulier des équipages travaillant chez Ryanair. Il en va de même pour tous les autres pays. » *ibid.* p. 90.

d'embarquement par ses propres moyens et de prendre à sa charge les coûts de restauration et d'hébergement correspondants. Le seul avantage que l'entreprise octroie est le vol gratuit sur les lignes de Ryanair. Les temps de travail et donc les temps de repos associés ne comptabilisent que la prise effective de service et ignore la fatigue éventuellement accumulée pour se rendre au point d'embarquement. Cette délocalisation ponctuelle reste toutefois marginale pour l'ensemble du service, bien plus routinier.

Encore faut-il relativiser, dans la compétition que se livrent les compagnies, le coût du personnel n'est estimé qu'à 10% des dépenses opérationnelles selon les résultats du rapport d'activité du groupe, loin derrière les charges de carburant.

#### Aux marges de la légalité

Il est clair que la compagnie se meut dans les zones d'ombre de la législation européenne du droit du travail, mettant à son profit les incertitudes ou les zones grises du droit. Deux éléments ont rappelé à l'ordre de telles pratiques : la fermeture de la base Ryanair à Marseille et la jurisprudence européenne quant à l'encadrement du versement d'aides financières.

La France a été particulièrement ferme sur l'application de sa législation nationale du travail. Exigeant et certainement tatillonne quant à l'application stricte du cadre du travail et des droits sociaux aux salariés rattachés à une activité sise en France. Le tribunal correctionnel d'Aix-en-Provence a ainsi lancé contre Ryanair une procédure judiciaire pour travail dissimulé. Un décret de 2006 prévoit que le code du travail français s'applique aux entreprises de transport aérien ayant une base d'exploitation en France, en conformité avec les textes européens qui retiennent l'application du droit du pays où sont postés les personnels navigants. Ryanair conteste ce jugement, défendant le caractère temporaire de son activité et donc la prévalence du droit irlandais. Les derniers développements de l'affaire en mai 2014 confirment la position du tribunal français qui a condamné la compagnie irlandaise.

A l'époque, par mesure de rétorsion, O'Leary, le bouillonnant patron de Ryanair a fermé la base de Marseille-Provence en 2011 avec pertes et fracas ... pour en reprendre l'activité un an plus tard, mais en ne basant localement ses avions que durant la période estivale, ce qui lui permet d'échapper au droit national tout en accroissant ses services. La carte d'implantation des bses Ryanair (Fig.65) montre bien que la France est contournée. La faiblesse de sa position d'alors, la peur d'une éventuelle contestation sociale et administrative a peut-être indéniablement guidé ce choix. Aussi, c'est le personnel local en partie déplacé mais effectuant par la suite les mêmes services qui a subi les conséquences de cette décision. Ryanair ne dispose plus désormais d'aucune base en France. Les services sont officiellement assurés par des équipages basés hors du territoire français. La liberté de cabotage aérien intra-européen permet toutefois de desservir sans problème majeur les liaisons domestiques ou celles qui ont pour origine ou destination la France. En l'absence de recours juridique à à notre connaissance dans les autres pays européens

concernés, l'activité aérienne sous contrat de travail irlandais du personnel défendu par Ryanair est de fait toléré.

Le groupe est d'ailleurs familier du jeu de saute-frontière. Présent à Strasbourg et condamné à rembourser d'importants soutiens financiers apportés par la Chambre de Commerce du Bas-Rhin (de l'ordre d'1,4 M€), Ryanair s'est déplacé à quelques dizaines de kilomètres de là, dans l'aéroport voisin de Baden-Baden (rebaptisé depuis Aéroport de Karlsruhe/Baden après la fermeture de l'infrastructure aérienne plus proche de la métropole allemande). En plein lancement de l'activité sur un site en reconversion de l'ancienne base canadienne, les gestionnaires de l'aéroport ont accueilli la compagnie irlandaise à bras ouverts. De là, Ryanair continue à attirer une part importante de clients français du nord de l'Alsace.

A Charleroi, le développement de l'activité aérienne de Ryanair a fait bondir le trafic de 20 000 passagers en 1997 à 500 000 en 2000. L'accueil de la base s'était fait dans des conditions très avantageuses comme le relate Airscoop « *Les autorités aéroportuaires de Charleroi ont accepté de réduire de 50% les redevances d'atterrissage, de faire passer les redevances sur les passagers de 13 € à 1 € et les redevances bagages de 4 € à 1 €. Ryanair a également reçu 245 000 euros par an pour les frais d'hébergement de ses membres d'équipage et 350 000 € pour la formation de ses pilotes.* »

Lancée en 2002, l'enquête menée par la Commission européenne avait conclu deux ans plus tard que 30% des subventions versées par la Région wallonne, soit 40 M€ devaient être remboursées pour satisfaire les règles de non-discrimination. En revanche, elle a reconnu la légalité des versements au titre du marketing. Le premier avis crée un précédent européen en la matière qui permet de préciser les conditions de soutien financier qu'un gestionnaire d'aéroport peut apporter à une compagnie. Les subventions sont autorisées comme aides au démarrage et pour cela elles doivent être accordées pour une durée maximale de trois ans et décroître durant cette période. En revanche étaient qualifiées d'illégales les autres subventions telles que le rabais consentis sur les droits d'aéroport, les frais d'hébergement et de formation du personnel navigant. Mais l'affaire va connaître un second rebondissement qui pointe un manque flagrant de coordination au sein des institutions européennes sur le sujet. L'appel auprès de la Cour Européenne de première instance aboutit finalement à invalider la décision en faveur de Ryanair sur la forme, mais aussi sur le fond et revient sur l'avis de la Commission (2008). Il avance notamment le principe de l'investisseur privé avisé en économie de marché qui justifie le versement d'aides par des acteurs publics pour le développement d'un marché. En d'autres termes, la collectivité propriétaire des infrastructures est en droit de se comporter comme un investisseur privé pour rentabiliser son infrastructure. C'est aujourd'hui sur cette base que n'avait pas envisagé en son temps la Commission que sont réexaminés les accords de Ryanair avec ses interlocuteurs locaux, conduisant par exemple ainsi à reconnaître en 2010 la légalité des aides versées par l'aéroport de Bratislava.

*« L'analyse des coûts et avantages a permis d'évaluer les conditions pour l'aéroport de Bratislava – à savoir notamment la couverture des coûts par les recettes générées par l'accord – et de conclure que dans des circonstances analogues, un investisseur privé soumis aux conditions normales du marché aurait passé un arrangement commercial identique ou comparable à celui conclu par l'opérateur aéroportuaire. »<sup>455</sup>*

Les subventions qui sont versées par les partenaires économiques publics de Ryanair continuent à jouer un rôle important dans le compte de résultat du groupe irlandais. On peut estimer que cette ressource représentait 20% de ses revenus en 2010, pour un montant équivalant à deux fois celui de ses bénéfices (Airscoop, 2011). Les menaces lourdes qui pesaient sur le modèle financier de Ryanair sont ainsi en partie levées, sans pour autant cesser d'attiser la curiosité de la Commission. Ryanair est sous le coup d'enquêtes menées par plusieurs autorités locales et au niveau européen quant aux subventions perçues<sup>456</sup>. Alors qu'en 2012 était engagé le réexamen concernant les aides publiques de 18 aéroports européens, Ryanair a beau jeu de se poser en victime, accusant la Commission de mener une "vendetta" contre le modèle *low cost* en voulant introduire une réforme des taxes aéroportuaires (AFP, 2012).

Le cas de Ryanair souligne bien l'eupéanisation effective des enjeux du transport et du marché du travail qu'il sous-tend. La dynamique aérienne est liée à la libéralisation de ses conditions d'exercice et l'adaptation précoce de la formule *low-cost* développée Outre-Atlantique. L'eupéanisation, c'est ensuite l'établissement d'un cadre réglementaire régulé par la Commission européenne et le droit communautaire de la concurrence qui aboutissent à une juridisation des relations qui étaient par le passé réglées de manière politique au sein des arènes nationales. Enfin, c'est la définition européenne du travail, avec une main d'œuvre jeune, souvent issue des pays de l'Union dans la partie centre-orientale du continent pour ce qui concerne le personnel navigant commercial, mais engagés dans le cadre d'un droit du travail libéral de type irlandais ou anglais. On a bien donc tout à la fois la forte mobilité du personnel que supposent l'activité elle-même et le choix d'un ancrage encore national du droit du travail et des relations contractuelles entre l'employeur et l'employé. Dans le cas du transport aérien, Ryanair a porté très loin à son avantage cette combinaison de la mobilité de la main d'œuvre liée à l'exercice professionnel et des différentiels des règles et des coûts du travail. La société irlandaise joue à plein un modèle d'organisation performant articulant les espaces périphériques marges au espaces centraux, ce qu'il exprime par l'architecture de son réseau aérien, mais plus globalement dans sa manière de manœuvrer entre la construction d'un puissant espace économique et des règles périphériques. C'est une logique assez proche que l'on retrouve dans le transport routier de marchandises.

---

<sup>455</sup> CE : « La Commission clôt son enquête sur l'accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair », 01/2010, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-56\\_fr.htm#footnote-1](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-56_fr.htm#footnote-1)

<sup>456</sup> Pour le détail pays par pays depuis, on peut se reporter à l'ouvrage d'Airscoop, *op. cit.*, p. 31.

## L'européanisation sociale du transport routier de marchandises

### De l'ouverture intracommunautaire des flux à la mise en concurrence des salariés

Comme le rappelle le rapport du Sénat français (Keller, 2013), un certain nombre de dispositifs européens sont venus harmoniser l'exercice de la profession de transporteur routier :

- Le règlement 1072/2009 institue une licence communautaire. Elle est délivrée nominativement pour 10 ans par un État membre à tout transporteur établi dans un autre État membre et autorisé à traverser le pays de délivrance.
- Le règlement 561/2006 du 15 mars 2006 encadre le temps de mise à disposition (temps de conduite et temps de travail) et les obligations de repos.

Critère	Temps de travail	Temps de conduite
Durée consécutive maximale	6h	4h 30
Durée minimale des pauses	15 mn	45 mn
Maximum journalier habituel	-	9h
Maximum journalier dérogatoire	10h (si travail de nuit)	10h (max. 2 fois/semaine)
Maximum hebdomadaire habituel	48 h	90h
Maximum hebdomadaire dérogatoire	60 h (48h en moy. sur 4 mois)	en 2 semaines

Tableau 2. Tableau comparatif : temps de travail et temps de conduite (Keller, 2013, p.16)

Le problème provient avant tout du différentiel lié à la rémunération de la main d'œuvre et les charges sociales associées. Il se répercute très directement sur la compétitivité des entreprises nationales lorsqu'elles sont confrontées à des entreprises concurrentes dont la structure de coût est plus favorable sur ce poste, comme c'est le cas dans les transports internationaux et de manière plus atténuée pour le cabotage consécutif. Le rapport du député Hillmeyer de 2004<sup>457</sup> chiffrait déjà l'importance des différentiels de coûts qui ne se sont guère atténués par la suite. Les salaires y sont parmi les plus élevés, de même que les charges patronales, enfin le ratio temps de conduite/temps de travail y est plus défavorable que chez nos voisins (CNR, 2013)<sup>458</sup> (Fig. 66).

<sup>457</sup> Hillmeyer F., *Le transport routier de marchandises*, Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Paris, juin 2004, 152 p.

<sup>458</sup> Conseil National Routier, *ETUDES CNR EUROPE*, « Comparatif du coût du personnel de conduite et des règles sociales applicables dans le TRM de quelques pays européens », juin 2013, 8 p.

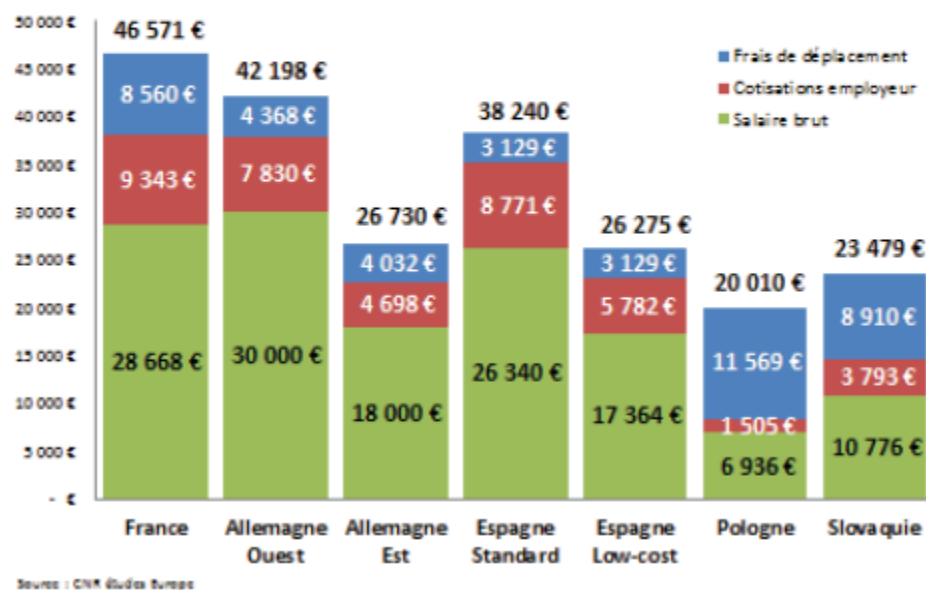


Figure 66. Composition de la rémunération annuelle du TRM (coût total pour l'employeur d'un conducteur à l'international) Source CNR, 2013.

Dans le transport routier international, seules prévalent les conditions du pays de rattachement de l'entreprise et du salarié. Le différentiel significatif qui caractérise la Pologne par exemple (cf. Fig. 66) explique le rôle prépondérant qu'elle occupe désormais dans les échanges internationaux européens. En revanche les pays d'Europe de l'Ouest, ont connu un recul significatif de la part de leur pavillon national dans ce type d'échanges. Ainsi la France a reculé de près de 60% entre 1995 et 2009, passant à l'international de 42,9 Md de tkm à 17,6 Md de tkm. Si les entreprises de petite taille et les artisans ont été contraints à se replier sur le marché domestique, les grands groupes français du TRM (Geodis, Norbert Dentressangle pour ne citer que les plus importants), ont été en mesure de développer des filiales à l'étranger pour répondre à la concurrence à armes égales.

Pour le cabotage qui s'élevait en 2010 à 4% du trafic national français, le règlement 1072/2009 du 20 octobre 2009 autorise trois opérations consécutives au transport international, à effectuer dans les sept jours (ou à une opération en trois jours maximum si le transporteur est uniquement en transit). Pour cette prestation s'appliquent en principe le statut du travailleur détaché au sens de la directive 96/71/CE. Dans les faits, cela n'est cependant pas ou peu observé. Aussi le cabotage se fait au détriment des conducteurs qui pourraient prétendre à l'application de cette directive et des entreprises nationales soumises à une plus forte concurrence. Pour l'IRU (Union Internationale des Transporteurs Routiers), le dispositif prévu n'est pas adapté au transport routier du fait de la lourdeur de la procédure eu égard à la durée très limitée de la prestation.

L'IRU demande donc soit que la directive ne soit pas appliquée au cabotage, soit que des mesures simplifiées soit adoptées (IRU, 2008)<sup>459</sup>. C'est sur ce dernier point que s'est engagé la Commission.

### Les deux visions de l'évolution du cabotage en Europe

La situation insatisfaisante de la réglementation actuelle sur le cabotage a poussé la Commission à réévaluer sa position et à réfléchir à une mise en perspective stratégique. En vue de la préparation d'une nouvelle directive, elle s'est attaché à prendre divers avis. Nous en retiendrons ici deux, particulièrement contrastés dans la mesure où ils proposent deux interprétations possible de l'espace social européen du TRM européen.

Le premier avis est porté par un groupe d'experts de haut niveau (*High Level Group*) sous la direction de B. T. Bayliss (2012)<sup>460</sup> saisie par la DG Move, nous retiendrons leur prise de position sur le cabotage. Les mesures prises en faveur du cabotage ne seraient qu'une étape dans l'ouverture totale du marché telle qu'elle est envisagée par l'Acte Unique Européen. L'objectif ultime est donc l'unification de l'espace européen, un marché homogène et une concurrence accrue. Cette option s'inscrit dans une recherche d'abaissement des coûts et se comprend comme une alternative à la pénurie prévisible de main d'œuvre dans l'Europe du Nord-Ouest. Dans cette perspective la définition actuelle du cabotage pêche par son manque de lisibilité et d'efficacité en regroupant deux objectifs à distinguer :

- D'une part les trafics consécutifs aux transports internationaux (*cabotage linked*) qui ont pour visée un meilleur taux de remplissage des véhicules. Pour en faciliter l'exécution, il est suggéré de ne pas leur appliquer la directive 96/71 sur les travailleurs détachés et en contrepartie en limiter l'effet à quatre jours après le franchissement de la frontière. Il est en quelque sorte assimilé à un trafic international.
- D'autre part, le cabotage effectif, dissocié du transport international en tant que tel. Il est en quelque sorte la préfiguration d'une progressive libéralisation du marché intérieur. Ici s'applique pleinement la directive 96/71 pour une période de 50 jours par an pour les conducteurs de véhicules de type Euro 5 sur l'ensemble des autres pays-membres (durée ramenée à 30 jours pour les véhicules de norme inférieure). Le service est associé à un pré-enregistrement obligatoire et à un étroit contrôle.

---

<sup>459</sup> IRU, *Position de l'IRU sur l'application de la directive sur le détachement des travailleurs aux opérations de cabotage dans le transport routier*, Bruxelles, 2008, 3 p.

<sup>460</sup> Bayliss B. T. et al. , *Report of the High Level Group on the Development of the EU Road Haulage Market*, Remis à Siim Kallas, commissaire européen aux transports, juin 2012, Bruxelles, 43 p.



Le second avis est fourni par le Secrétariat général des affaires européennes<sup>461</sup> en réponse à une consultation adressée par la Commission Européenne. Il est très représentatif de l'attitude française pour qui l'amélioration de l'efficacité du TRM de marchandises en Europe ne passe pas par plus de concurrence, notamment dans le cadre d'une ouverture accrue du cabotage. Cette logique profite d'abord aux pays européens à bas coût et a pour effet une dégradation des conditions d'exercice de la profession de transporteur routier et des capacités d'investissement des entreprises. Cela s'impose aux conducteurs nationaux comme aux transporteurs étrangers contraints de passer de longues périodes éloignés de leurs familles et dans des conditions souvent précaires. Enfin, cette logique constitue un frein indésirable au détriment de la politique engagée en faveur du transfert modal. Faciliter le cabotage conduit à le détourner de son objectif initial qui était bien d'assurer de meilleurs taux de remplissage des parcours internationaux et non d'approfondir une concurrence au demeurant inégale avec les transporteurs nationaux. Par ailleurs, dans le cadre défini du cabotage, il s'agit surtout de rendre applicable et effective la directive 96/71 avant de songer à toute extension. Cela passe par un contrôle et une coopération accrue des autorités nationales compétentes. Et les rapporteurs de conclure : « *Dans ces conditions, les Autorités françaises considèrent qu'il serait dangereux de poursuivre l'ouverture du secteur sans, d'une part, adopter des mesures de régulation permettant de mieux intégrer les dimensions sociales et environnementales dans le choix des agents économiques et, d'autre part, viser une harmonisation accrue des normes sociales et environnementales.* »

Là où le groupe d'experts européens de haut niveau envisage l'ouverture accrue du cabotage comme une étape vers un espace uniforme libéralisé, les interlocuteurs français prennent position pour la reconnaissance d'un espace européen hétérogène, soucieux de prendre en considération les divers niveaux de développement économiques des pays-membres et les objectifs diversifiés des transports dans une approche sociale et environnementale. On retrouve, de manière plus nuancée peut-être, les deux courants de pensée qui travaillent l'espace européen des transports. Si la Commission penche plutôt vers la première option, le Parlement, la plupart des Etats-membres et la grande majorité des représentants des syndicats et des représentants des professionnels se sont exprimés en faveur de mesures conservatoires, plus proches de la conception française.

L'espace social européen des transports illustre un cas d'inter-territorialité et de dilution de souveraineté qui n'est pas un jeu à somme nulle. Il conduit d'abord à une spécialisation nationale des prestations de transport dans un marché unifié. En retour, le dispositif pointe l'hétérogénéité du statut de travailleur dans les divers territoires. D'une certaine façon, on a pu parler d'intégration « par le bas ». Jonglant avec les failles du système juridique, certains acteurs économiques tirent parti de la situation ou sont contraints de s'y soumettre, sous peine de

---

<sup>461</sup> Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), *Réponse des autorités françaises à la consultation publique de la Commission Européenne sur l'ouverture du transport routier de marchandises à la concurrence*, nov. 2011, 18 p.

disparition. On est alors en face d'une dilution de la souveraineté des Etats qui n'offrent plus la fonction de protection et la garantie d'exercice de l'activité dans cadre uniforme. La perte de pouvoir d'intervention des Etats n'est pas dans ce cas compensée par la croissance des fonctions communautaires. L'idée implicite d'un principe d'un système de vases communicants entre les deux entités (une perte de pouvoir d'un Etat s'explique par l'acquisition de nouvelles prérogatives commentaires) mérité donc d'être fondamentalement réévaluée. Il reste aux Etats-membres la fonction de police et de contrôle direct qu'ils exercent en fonction des règles en vigueur, qu'elles soient nationales ou européennes.

## Conclusion générale.

### La place des transports dans la fabrication politique d'une territorialité européenne

*« Les responsables politiques actuels disent parfois, en écho à la devise italienne : « Nous avons fait l'Europe, il nous reste maintenant à faire les Européens. » Dans la mesure où elle exprime le souhait de trouver un public, cette phrase se justifie. Mais le parallèle ainsi tracé avec le projet nationaliste du XIXe siècle est trompeur. L'opération Etat-nation n'est pas reproductible (...). « Où se trouvent aujourd'hui les analphabètes provinciaux à « européaniser » de gré ou de force ? »*

Luuk Van Middelaar, *Le passage à l'Europe*, p. 349.

L'approche initiale cherchait à faire de la question des transports un marqueur de la dynamique de l'intégration européenne sur le temps long. Cette hypothèse reposait à la fois sur la dimension fonctionnelle des transports comme support indispensable à la mobilité des hommes et des biens, mais surtout dans une lecture politique de l'espace européen, où les systèmes de transport s'interprètent comme des instruments d'encadrement et d'unification territoriale. De ce fait, l'analyse de la répartition des compétences et des rapports de pouvoir ont permis d'apporter un éclairage inédit sur les dynamiques géopolitiques qui ont conduit d'abord à l'émergence des systèmes nationaux puis à leur progressif rapprochement au sein de structures internationales et enfin aux acquis communautaires.

### La souveraineté comme fil directeur de l'analyse

L'ambition fondatrice du propos était de penser l'espace européen et son évolution à partir des systèmes de transport comme élément-clé des dispositifs de pouvoir. Dans un champ très vaste et foisonnant, plus souvent abordé sous l'angle économique ou technique, nous avons privilégié une lecture politique centrée sur les notions de souveraineté et de territoire. La question de la souveraineté place en effet au cœur de la réflexion l'évolution du pouvoir territorial des Etats sous l'angle aussi bien institutionnel que matériel. Le concept ancre par ailleurs volontairement la perspective dans une histoire européenne plus longue, celle qui accompagne la montée en puissance des Etats et la recherche historique des modalités de leur coexistence. L'emprise territoriale telle qu'elle s'est construite à partir de l'époque moderne a montré comment elle repose sur l'instrumentalisation croissante des systèmes de transport dans un rapport de pouvoir interne et comme objet de négociation dans les relations interétatiques. L'approche dans le temps long rendait possible une analyse des continuités et des ruptures, tout en permettant la mise en

parallèle de la constitution contrastée des systèmes nationaux et internationaux avec les réalisations communautaires.

Dans le processus de construction européenne tel qu'il s'est établi au lendemain de la Seconde guerre mondiale, un des enjeux majeurs est la redéfinition des rapports de pouvoir et le transfert partiel de compétences des Etats-membres vers les institutions communes. Il traduit aussi les difficultés et les hésitations dont ils ont fait l'objet. Dans ce sens, le domaine des transports est le révélateur de ces mutations engagées parfois de longue date. L'analyse des trajectoires et des équilibres souhaités et réellement atteints, permet de rendre compte de la confrontation des positions, selon les approches nationales, les sensibilités politiques et les intérêts économiques des acteurs en présence. Plutôt que d'adopter une lecture linéaire ou de minimiser les contentieux qui ont pu être aplanis par la suite, notre objectif a été d'analyser ces points d'achoppement pour en comprendre les enjeux, les oppositions qu'ils mettent en lumière et la manière dont ils ont pu être dépassés.

### **Pour une lecture politique des infrastructures de transport**

L'approche de la problématique engagée sous l'angle de la souveraineté a par ailleurs privilégié une lecture critique de l'idéologie territoriale des transports, comprise comme un ensemble de valeurs, de représentation et de pratiques qui soutiennent une forme de pouvoir. Or précisément, l'imaginaire lié aux transports est trop peu interrogé, venant dans le meilleur des cas illustrer les dynamiques politiques. Il est vrai que les transports occupent une place importante dans les discours de territorialisation aussi bien à l'échelle nationale qu'européenne, surestimant l'effet d'anticipation ou d'accompagnement des réseaux dans les constructions politiques. Les résultats de nos recherches nous poussent néanmoins à penser que le discours sur les transports et particulièrement sur les infrastructures emblématiques ont joué et jouent encore un rôle important dans l'imaginaire collectif. Les programmes d'investissement ou de coordination, même réalisables sur le long terme, contribuent à orienter la vision de l'espace et à co-construire le territoire de manière performative. Les projections cartographiques des infrastructures à réaliser ou la réinterprétation des infrastructures existantes participent alors pleinement d'une construction de l'espace politique à la fois effectif et symbolique. L'emblème que constitue le réseau ou l'ouvrage d'art n'en n'est ici pas moins structurant. La construction d'un espace politique passe largement par le symbolique. Le caractère tangible des infrastructures et surtout des ouvrages d'art est investi pour mettre en scène cette double caractéristique, réelle et imaginaire, de *faire territoire*. Le développement de certains modes et leur évolution n'est donc pas indifférent au rôle qu'il peut occuper dans le récit national comme l'indique au demeurant la place particulière réservée au chemin de fer dans nombre de pays européens. Nous avons ainsi pu montrer comment se noue pour différents réseaux d'Europe du nord-ouest un pacte territorial spécifique. Aujourd'hui, la capacité de la Commission européenne de projeter un schéma et de bâtir un discours cohérent et volontaire sur les RTE-T ou les corridors de transport participent

pleinement de cette construction conceptuelle, bien moins avancée dans les faits que dans les têtes. Cette projection constitue aujourd'hui un cadre de référence et une boîte à outil intellectuelle que les autorités nationales et les acteurs territoriaux sont tentés de suivre. Les financements européens aidant, ils finissent par les assimiler à leur propre cadre de réflexion d'action, contribuant par là à leur avènement.

### **Les infrastructures de transport suivent plus qu'elles ne précèdent l'unité territoriale**

Si globalement, le développement des transports s'est avéré un bon marqueur des dynamiques d'intégration politique, il ne constitue pas un élément moteur susceptible à lui seul d'anticiper et de préparer les évolutions politiques. En d'autres termes, le système de transport ne s'oppose pas au territoire politique mais vient plutôt en confirmer et en renforcer l'architecture. Il est en ce sens plus suiviste. Le plus souvent, la réalisation ou l'unification effective de réseaux de transport interviennent une fois l'unité politique acquise. Contrairement aux nationalistes italiens ou allemands qui ont pu interpréter rétrospectivement le chemin de fer comme un facteur décisif d'intégration politique, les travaux des historiens montrent qu'ils ont été plutôt suivistes sur ce point, tant pour les modalités de leur gestion que pour leurs effets économiques sur l'émergence d'un marché national. Cette observation permet alors de tempérer les effets espérés des réseaux transeuropéens de transport qui risquent de n'avoir pas les retombées espérées en matière d'intégration politique. Cette observation permet alors de tempérer les effets espérés des réseaux transeuropéens de transport qui risquent de n'avoir pas les retombées espérées en matière d'intégration politique.

Le symbole que constitue la grande infrastructure unificatrice comme lien entre les territoires ou marqueur d'un rapprochement n'intervient qu'après coup comme un symbole tangible d'une réalité politique déjà active. C'est vrai du Tunnel sous la Manche, comme du rôle des chemins de fer dans l'unité allemande ou italienne. Le risque vient alors des interprétations rétrospectives renversent l'ordre des causalités. Finalement, les résultats mis en évidence dans notre travail prennent le contrepied des discours de la suprématie des réseaux de transport qui tendraient à dissoudre les territoires existants et avec eux les formes politiques qui les portent.

### **Le rôle globalement effacé de la politique européenne des transports est compensé par un projet mobilisateur**

L'analyse fait ressortir le rôle assez secondaire des politiques de transports dans l'intégration européenne. Malgré des discours sur la nécessité d'assurer la cohérence d'un marché à unifier par une politique volontaire d'interconnexion, les transports n'ont pas été le vecteur d'intégration qu'on pouvait espérer. En 1951 avec la CECA, c'est bien sur le charbon et l'acier qu'a été bâtie la première communauté. Dans le Traité de Rome, la mise en exergue des transports et son

traitement spécifique comme élément de la politique commune à venir au même titre de que l'agriculture aura finalement plus été la raison de son retard par rapport aux services. Enfin, derrière le discours très volontariste sur les RTE-T, les moyens financiers et les réalisations sont bien en retrait. L'essentiel des mesures de financement et des réalisations restent aux mains des Etats qui privilégient leurs calendriers et leurs priorités même s'ils sont de moins en moins insensibles aux effets d'aubaine qu'assurent des financements européens. Il est enfin notable que sur les dernières périodes, les effets de levier de la politique européenne d'infrastructure de transports ont essentiellement été assurés par la politique de cohésion qui en assure le financement dans les régions périphériques. En termes d'effets structurant, c'est la politique de la concurrence qui a remodelé le paysage européen des transports en conduisant l'ouverture des marchés nationaux des opérateurs de réseaux. La politique commune de transport a donc été au mieux suiviste mais n'a pas été l'instrument majeur de coordination et d'approfondissement de l'espace européen. En cela, les transports apportent finalement plus des images à la rhétorique communautaire qu'un réel levier d'action.

### **Un espace européen des transports antérieur à 1957 et une politique commune postérieure à 1986**

La lecture qui privilégierait la convergence européenne à partir des traités communautaires est celle qui est habituellement retenue par les institutions européennes. Elle minimise les acquis et la diversité des situations antérieures, en faisant l'économie des étapes intermédiaires, souvent tâtonnantes il est vrai, entre l'évidence durable des schémas nationaux et le système communautaire inauguré par le traité de Rome. Cette lecture passe sous silence à la fois la longue mise sous le boisseau de la politique commune des transports et les causes profondes de cet échec à la fois institutionnel (règle de l'unanimité au Conseil des ministres), mais aussi structurel (maintien de l'encadrement public du secteur transports jusqu'au milieu des années 1970). L'objectif à atteindre est bien perçu par la Commission avec une politique commune qui place sous un même principe économique de libre concurrence l'ensemble des modes de transports et des territoires des Etats-membres, là où jusqu'alors prévalaient des arrangements partiels, restreints à un mode, à un type de flux ou à la définition concertée d'une norme. Le principe est posé, mais sa mise en œuvre ne se met véritablement en place qu'avec l'Acte Unique de 1986 qui soumet le secteur des transports à la règle commune des services dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur et l'extension du vote à la majorité qualifiée. Le Traité de Maastricht introduit de son côté les RTE-T et permet de développer le cofinancement des infrastructures d'intérêt communautaire et surtout d'élaborer le principe d'un réseau prioritaire.

## **L'intérêt de restituer l'historicité longue de l'espace européen des transports**

L'approche centrée sur la seule dynamique communautaire tend à laisser de côté les autres instances paneuropéennes et internationales qui ont vu le jour antérieurement à la CEE. Ces dernières n'en constituent pas moins des facteurs d'intégration, toujours actifs dans l'espace européen des transports. Il était par ailleurs important de revenir sur les alternatives politiques qui s'offraient de manière concurrente aux Etats européens au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Effacer l'expression de la conflictualité des options en présence et de l'inventivité institutionnelle pour les dépasser réduit du même coup la profondeur d'analyse et la singularité de la démarche communautaire. Elle empêche aussi de comprendre les questions laissées en suspens dans les textes des traités. De même, il est central de comprendre quels ont été et quels sont les clivages politiques et idéologiques au sein de la CEE pour appréhender les orientations prises. Les raccourcis historiques sont dommageables à la compréhension du bond qualitatif qu'opère l'espace européen des transports avec l'intégration communautaire, à savoir un ajustement progressif et permanent entre des représentations divergentes sur la manière de constituer une entité politique partagée. Le véritable « coup » politique de la méthode Schuman, non comme un trait de génie isolé, mais comme une réponse audacieuse à un problème que d'autres solutions politico-institutionnelles n'avaient pas réussi à résoudre. Il n'en demeure pas moins qu'il a fallu attendre trente ans avant de trouver une application dans le secteur des transports.

## **L'espace européen des transports se structure autour de quatre modèles territoriaux**

L'intégration européenne s'est faite de manière progressive sur un temps beaucoup plus long qu'ordinairement envisagé. Nous avons choisi de remonter jusqu'au congrès de Vienne (1815) qui établit la première institution internationale, la Commission de navigation sur le Rhin. L'évolution s'est ensuite effectuée selon des phases distinctes qui, loin d'être linéaires, varient selon les modes et les pays. L'analyse engagée nous a cependant amené à envisager plusieurs modèles dont l'économie s'appuie sur des référents distincts quant à leur visée et à leurs modes de fonctionnement territoriaux ; ces moments qui ne sont jamais exclusifs définissent ainsi quatre modèles avec leurs héritages durables sur le plan fonctionnel et institutionnel :

- le **modèle national** où prédomine l'autonomie complète des Etats édictant leurs règles et établissant leurs priorités en termes d'infrastructures sur leur territoire ;
- l'**internationalisme gouvernemental** qui institutionnalise les échanges touchant au domaine des transports autour d'organisations internationales dont l'objectif est de répondre à l'élaboration de normes techniques afin de garantir une interopérabilité minimale ;
- le **modèle transnational** approfondit le principe précédent en constituant des structures bénéficiant d'une plus grande liberté vis-à-vis des gouvernements nationaux et



susceptible d'initiatives dont la réalisation reste dépendante de l'accord express des Etats. Ce cadre peut être élargi aux échanges plus informels des effets de transfert de capitaux et de la diffusion de savoir techniques qui n'ont cessé de tisser des liens entre les opérateurs européens ;

- le **modèle communautaire** des transports enfin se caractérise par une composante supranationale dans la décision où les règles élaborées en commun s'imposent à la législation individuelle des Etats.

Au sein du système national, l'encadrement est d'abord centré sur le territoire propre de chaque Etat et son contrôle. Les dispositifs qui se mettent en place reflètent alors assez étroitement l'architecture territoriale du pouvoir. Le système national n'est toutefois pas clos sur lui-même. A des degrés divers il est soumis à des interactions directes avec ses voisins comme l'illustrent les concurrences interétatiques pour le contrôle commercial ou stratégique des flux de transit vers un pays tiers. La politique de desserte des arrière-pays et les pratiques tarifaires telles qu'a pu les décrire André Vigarié en illustrent le principe. Les effets de voisinage ont ainsi pu être des éléments déterminants dans la structuration des systèmes de transport, notamment dans les espaces frontaliers, particulièrement sensibles à des considérations stratégiques voire à des changements de régime politique.

Les barrières que constituent alors les frontières peuvent être atténuées par des pratiques transnationales plus anciennes ou une convergence spontanée des normes, comme la diffusion du matériel élaboré par Stephenson pour l'écartement des rails par exemple. A la phase de raccordement spontané et d'arrangements partiels ont succédé dès la moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle les accords bi- puis multilatéraux dans le cadre de l'internationalisme intergouvernemental. Ce dernier fixe une base volontaire et concertée entre Etats quant à des règles communes applicables dans des domaines limités. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les solutions négociées demeuraient limitées à certaines caractéristiques, souvent techniques ou juridiques, restreintes à un seul mode, en tout cas sans vision globale. Le mandat de ces institutions est strictement encadré et les décisions s'y prennent à l'unanimité, sous le contrôle des gouvernements signataires. On peut y adjoindre les commissions fluviales internationales qui correspondent aux premières organisations internationales dont la portée se limite à un axe de transport, mais avec parfois des prérogatives assez étendues (cf. Commission centrale du Rhin). La seconde génération des institutions internationales s'est surtout structurée autour du ferroviaire. Elle marque un virage important car la complexité croissante des techniques suppose une permanence qui rend possible l'organisation de l'accès à l'information. Cette évolution entraîne par ailleurs un effacement relatif des diplomates au profit des ingénieurs.

La longue crise européenne (1914 – 1945) a été l'occasion de projections voire l'apparition de nouvelles organisations internationales à portée plus globales, dans le sillage des structures de réflexion mise en œuvre par la SDN, puis de l'ONU. Leurs permanents ne sont plus directement financés par des Etats, ce qui leur laisse une plus grande autonomie d'action. Se découvre alors

un autre système de références, en dehors des contextes gouvernementaux, un esprit neuf qui va fournir les cadres et les modèles d'action, notamment dans la perspective de réalisation des grands réseaux techniques. C'est ce qu'ont bien analysé les historiens de l'université d'Eindhoven, en qualifiant ces structures de transnationales (dont certaines issues de la société civile se sont effectivement émancipées du contrôle des gouvernements). Elles correspondent donc à une génération d'organisations internationales qui disposent d'incitatives certaines, même si la réalisation de leurs propositions reste soumise à l'approbation individuelle des Etats. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, la restructuration de l'espace européen des transports s'opère dans un foisonnement d'institutions concurrentes. Les incertitudes quant à la forme politique et aux contours géographiques de l'ensemble politique à bâtir, ses finalités et la méthode pour y parvenir ont conduit à cette profusion dont on peut penser qu'elle a retardé l'avènement d'une politique commune des transports par des arrangements partiels, mais suffisants pour répondre aux défis du temps. La dynamique engagée par la construction européenne d'après-guerre rappelle la forte prégnance de l'option intergouvernementale aussi bien hors de la CEE qu'en son sein. Il y a bien une forme de concurrence institutionnelle et les transports ont plus nettement, plus durablement penché en faveur de l'intergouvernementalisme classique que vers une solution communautaire. Même au sein des institutions communautaires, le principe de la supranationalité, c'est-à-dire la prévalence des décisions communes sur la législation des Etats mettra du temps à s'imposer puisqu'il faudra attendre 1986 pour que « la constitution économique » qu'est le Traité de Rome lui soit enfin appliquée.

### **L'espace européen des transports résulte plus de la juxtaposition que de la succession des modèles territoriaux**

La substitution successive des modèles territoriaux n'est en fait que tendancielle. Elle rend finalement insuffisamment compte des persistances des systèmes hérités, non seulement par leurs données techniques (implantation, normes), mais du fait du maintien durable des niveaux de pouvoir qui les ont engendrés. Il est ainsi plus juste d'envisager le système de transport européen comme la superposition et l'interaction continuée de ces modèles, autant dans leurs buts que dans leur gestion opérationnelle ou leur gouvernance. Si l'on n'a pu analyser chacun de ses moments comme s'inscrivant dans des horizons historiques successifs, politiquement et idéologiquement marqués, il faut donc les envisager comme la superposition continuée de logiques territoriales en interaction ; d'abord parce que les systèmes de transport s'inscrivent dans une histoire longue du fait de leur évolution et de leur adaptation assez lentes (lourdeur des dispositifs juridiques et techniques, importance des investissements matériels et de leurs effets durables sur le territoire) ; ensuite la coexistence des dispositifs renvoie à des régimes de territorialité perpétués. Par cette lecture, les structures matérielles et institutionnelles qui encadrent le champ des transports laissent plus clairement apparaître les systèmes de valeur en jeu et la complexité de leurs interactions. C'est dans cette perspective qu'il nous a semblé indispensable de revenir à l'épaisseur historique et idéologique dans la conception des systèmes

de transport et le rôle qu'on entend leur faire jouer dans le récit territorial. Il ne s'agit pas d'une succession temporelle, mais bien d'une coexistence spatiale qui permet d'appréhender la complexité actuelle du champ politico-institutionnel. Aussi l'espace européen doit s'interpréter comme la superposition même de ces différents régimes de territorialités avec les inadaptations et les tensions locales qui peuvent en résulter.

### **L'espace européen des transports comme champ de force**

Les lignes de clivage qui traversent alors cet espace demeurent nombreuses. Elles offrent plusieurs interprétations concurrentes des logiques d'intégration et des politiques de transport associées. Trois pôles majeurs définissent un champ dans lequel peuvent venir se positionner les acteurs et les politiques européennes :

- **Le pouvoir important des Etats** dont le poids reste déterminant au sein des institutions avec le Conseil européen et parallèlement aux mécanismes communautaires, on pense ici aux méthodes ouvertes de coopération dont peuvent se revendiquer certaines coopérations entre gestionnaires publics d'infrastructure par exemple. Le pouvoir réglementaire reste essentiellement aux mains des Etats ou des structures intergouvernementales classiques.
- **L'interprétation libérale** d'un espace européen de libre-échange, où prédomine l'idée d'une « intégration négative », c'est-à-dire le démantèlement ou le desserrement des contraintes et limitations réglementaires, sans l'établissement d'un pouvoir supérieur apte de mettre en place des politiques de régulation communes (intégration positive). Cette position postule une plus large part de l'équilibre par le jeu du Marché, appliqué à la fois aux salariés et aux institutions nationales. Tel est le cas pour les règles sociales dans le travail par exemple qui créent des tensions et des pratiques de concurrence sur le droit du travail pour les salariés mobiles que sont les travailleurs du transport.
- **Approche fédéraliste**, fondée sur le transfert progressif des pouvoirs nationaux vers des instances supra-étatiques. En tant qu'objectif à atteindre, elle a sans doute cessé d'être politiquement envisageable à court et moyen terme pour être remplacée par l'option d'une fédération d'Etats-nations. Toutefois, la montée en puissance récente du Parlement européen dans la nomination du Président de la Commission et des règles bancaires conduisent à un renforcement de fait de la composante communautaire dans le système politique commun. La libéralisation est alors interprétée comme une « ruse de la raison européenne » pour assurer le transfert accru de pouvoir vers les institutions. Aujourd'hui, l'initiative serait plus accordée à une re-régulation sur des bases communes.

Les institutions européennes actuelles résultent d'un caractère mixte de la répartition des pouvoirs entre les éléments à vocation fédérale et les éléments préservant la souveraineté des Etats. Là encore, les transports sont partagés entre les règles communes de la concurrence et le

développement volontaire de l'interopérabilité technique, la gestion des infrastructures pour lesquels la Commission dispose d'éléments de pilotage par l'incitation financière et enfin la fiscalité et le droit social qui restent du seul ressort des Etats-membres. Toutefois, il faut se garder de conclure à un jeu à somme nulle : la souveraineté ne fonctionne pas sur le principe des vases communicants. L'affaiblissement relatif des pouvoirs étatiques ne renforce pas mécaniquement les instances européennes. L'inverse vaut d'ailleurs aussi, la construction européenne ayant contribué à la stabilité des Etats-membres et au renforcement de leur capacité d'influence dans un monde ouvert. En revanche, la capacité à faire converger les efforts vers un but collectif renforce le pouvoir territorial des uns et des autres.

### **Vers un principe d'interterritorialité ?**

L'espace européen des transports apparaît bien à l'image du système politique communautaire et doit se lire comme une structure à multi-niveaux dans la mesure où les aires de compétences des acteurs politiques respectifs en cours de hiérarchisation, conduisent à des prises de décision généralement négociées dans un environnement institutionnel lui-même en évolution. Plus que la notion de gouvernement, s'impose la notion de gouvernance. D'ailleurs, l'Union européenne n'est sans doute plus appelée à devenir un super-Etat, même fédéral, aussi serait-il vain d'appliquer la grille de lecture de la constitution territoriale des Etats-nations et de la souveraineté dans la construction des réseaux. De même, le schéma d'un emboîtement de souverainetés territoriales emboîtées tel que le pense un système fédéral n'est pas ici applicable, puisque le transfert de pouvoirs et la consolidation de l'échelon communautaire semble désormais réduit. Le partage multiple des compétences en termes de transport (de la concurrence au droit social pour prendre deux cas opposés) offre deux options : soit la compétition destructrice des systèmes, soit la recherche de coordination entre les pôles de décision. C'est sur cette mise en réseau des autorités étatiques et des institutions internationales et communautaire que peut se construire une politique européenne cohérente des transports.

Dans la perspective centrée sur la question du partage du pouvoir souverain s'appliquant à l'espace politique, on peut alors convoquer la notion d'interterritorialité développée par Martin Vanier (2008)<sup>462</sup> bien qu'ici appliquée à d'autres échelles géographiques. Car la question est assez similaire dans la gestion des transports européens : « *Comment dépasser les logiques souverainistes des pouvoirs <locaux> et aller vers un monde où chaque territoire consacre plus d'efforts à ce qui se décide, se construit, se gère entre les territoires qu'à l'intérieur de chacun d'eux pour lui-même* (Vanier, 2005)<sup>463</sup>. » Dans cette perspective, il faut comprendre l'espace européen des transports non comme un territoire émergent de type supra-territorial et donc en

---

<sup>462</sup> Vanier M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica Anthropos, 2009, 160 p.

<sup>463</sup> Vanier M., « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in Anthéaume B., Giraut F. (Ed.) *Le territoire est mort : vive les territoires ! : une refabrication au nom du développement*, IRD, Paris, 2005, pp. 317-336.

opposition avec les espaces nationaux constitués, mais comme une forme institutionnalisée de cette inter-territorialité, celle-là même qui peine à se mettre en place dans le contexte du millefeuille administratif français et qui a également du mal à émerger à l'échelle européenne.

### **Approfondir et évaluer le champ des politiques européennes de transport**

L'analyse que nous avons développée dessine les grandes lignes de la politique européenne des transports. Elle ouvre un champ original d'investigations au croisement de la géographie, de l'aménagement, du droit des institutions communautaires et des sciences politiques. Il reste bien sûr à affermir les passerelles avec les recherches menées sur la question de l'aménagement de l'espace européen et des politiques de cohésion où la question des infrastructures de transport occupe une place importante, mais encore rarement thématisée en tant que telle. Une fois les lignes directrices acquises, il s'agit aussi d'aller plus avant dans la réflexion, en confrontant les principes énoncés à leur mise en œuvre. Le cadre des RTE-T amène à envisager de manière précise et spatialement ancrée les mécanismes de la prise de décision, que ce soit au sein de la DG Move, entre les Etats-membres et avec les acteurs territoriaux infra nationaux. Mais au-delà de la question des infrastructures, bien des points restent aussi à préciser dans la répartition des compétences techniques et politiques. L'approche de cas d'étude, liés à un secteur spécifique ou d'un espace particulier est ici susceptible de jeter une nouvelle lumière sur notre objet ou du moins d'en apporter des précisions.

La réalisation de grands axes pousse à la coalition souvent inédite d'acteurs européens, à l'échelle locale ou transnationale. Cette analyse suppose de plus des contacts étroits avec les différents types d'interlocuteurs, dimension qui a volontairement été peu prise en compte dans la présente approche. La comparaison entre les couloirs intermodaux, leur capacité mobilisatrice et leur degré de réalisation sont susceptibles d'être particulièrement instructif sur les dynamiques à l'œuvre. L'analyse conduit enfin à inscrire les perspectives de recherche dans une démarche d'évaluation permettant de mesurer les effets spatiaux et aux modes de gouvernance pour les rapporter aux projets. La relance programmée de projets des grands corridors intermodaux sur magistral (*Connecting Europe Facility*) inscrit cette recherche dans l'actualité européenne.

### **L'ouverture comparatistes entre grands ensembles régionaux**

Au-delà des perspectives ouvertes par les dynamiques d'intégration et les multiples approfondissements qu'elles supposent, la construction européenne et ses répercussions dans la gouvernance des systèmes de transport appellent également à des recherches comparatives avec les systèmes de gestion mis en place par les autres grands ensembles économiques régionaux. On peut ici penser au développement du réseau ferroviaire intégré lancé par les pays du Conseil de coopération du Golfe (*Gulf Railway*), la gestion spécifique du franchissement des frontières au sein de l'ALENA alors que la libre circulation des personnes n'est pas acquise, la convergence des pratiques et des normes maritimes entre les pays de l'ASEAN. Les cas des couloirs bi-océaniques en Amérique du Sud et des dessertes des arrière-pays des Etats enclavés au sein des

ensembles économiques africains invitent aussi à poursuivre le débat entre système de transport et formes de souveraineté territoriale. Les modalités de coopération intergouvernementales se heurtent-elles à des freins spécifiques déjà dépassés au sein de l'UE, ou ont-elles mis en œuvre des solutions alternatives susceptibles d'applications en Europe ? Le prolongement systématique de l'analyse des pratiques et des politiques menées dans ces différents cadres permettraient assurément d'affiner et de préciser le statut des transports dans une perspective à la fois économique et politique. C'est ici un vaste champ que nous nous proposons d'approfondir dans nos futures recherches.

## Bibliographie

- Adelsberger H., « Neue Ansätze für die europäische Verkehrs- und Infrastrukturpolitik », in *Information zur Raumentwicklung*, Heft 7/8.2012, pp. 339 -347.
- Agnew J., « Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary », in *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 95, 2.2005, pp. 437–461.
- AHICF, « Les chemins de fer en temps de concurrence, choix du XIXe siècle et débats actuels », *Revue de l'Association pour l'histoire des chemins de fer en France*, n°16-17, printemps-automne 1997.
- AICPN, *Centenaire de l'Association Internationale Permanente des Congrès de Navigation/Centenary of the Permanent International Association of Navigation Congresses, 1885-1985*, Bruxelles, 969 p.
- Airscoop Consultants, *Le Modèle Economique de Ryanair. Plongée dans les recettes du succès de la compagnie aérienne*. Octobre 2011, 61 p. en ligne.
- Allain R., Baudelle G., Guy C., *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2003, 306 p.
- Ambrosius G. et Henrich-Francke C., « Alte Pfade der Integration und der Versuch, nach dem Zweiten Weltkrieg neue Wege einzuschlagen : Das Beispiel der Infrastrukturen in Europa », in *Historical Social Research*, Vol. 32, 4.2007, pp. 275 – 304.
- Ambrosius G., Henrich-Francke C., *Integration von Infrastrukturen in Europa im historischen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 238 p.
- Ambrosius G., *Liberale vs. Institutionnelle Integration von Wirtschaftspolitiken in Europa. Das 19. Und das 20. Jahrhundert im systematischen und historischen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 2009, 243 p.
- Anastasiadou I., *Constructing Iron Europe. Transnationalism and Railways in the Interbellum*, Amsterdam Univrsity Press, 2011, 221 p.
- Anderson B., *L'imaginaire national : réflexion sur l'origine et l'essor du nationalisme*, La Découverte, Paris, 1996, 214 p.
- Antal H., « Corridor Development, a dialectical and design-orientated approach », *Paper for WPSC2001* (World Planning Schools Congress 2001) <http://www.has-architectuur.nl/res/paper%5Bwpssc2001%5D>.
- Arx (von) H. et al. (Ed.), *La saga ferroviaire de la Suisse*, AS-Verlag, 1996, 328 p.
- Auphan E., *Obsolescence ou renaissance des réseaux ferrés pour le transport de voyageurs en Europe occidentale ? (France, Grande Bretagne, Allemagne fédérale)*, thèse d'Etat sous la dir. de Maurice Wolkowitsch, Aix-en-Provence, 1989, 1491 p.
- Badenoch A., Fickers A. (Ed.), *Materializing Europe. Transnational Infrastructures and the Project of Europe*, Palgrave Macmillan, 2010, 333 p.
- Badie B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 1995, 276 p.
- Bailly A., Ferras R., Pumain D., *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, 1995, 1168 p.



- Banister D., Capello R., Nijkamp P. (Ed.) *European Transport and Communications Networks: policy evolution and change*, Wiley, London, 1995.
- Bauchet P., Rathery A., *La politique communautaire des transports*, La documentation française, Paris, 1993, 76 p.
- Bauchet P., *Les transports de l'Europe : la trop lente intégration*, Economica, Paris, 1996, 240 p.
- Baudelle G., Ellissalde B., « L'aménagement à l'heure de l'Europe : une construction territoriale imparfaitement partagée ? », in *L'Information géographique*, n°4, 2007, pp. 43 à 67.
- Baudoin L., *Les gares d'Alsace-Lorraine. Un héritage de l'annexion allemande (1871-1918)*, Ed. Pierron, Sarreguemines, 1995, 110 p.
- Bavoux J.-J., Charrier J.-B., *Transports et structuration de l'espace dans l'Union européenne*, Masson géographie, Paris, 1994, 220 p.
- Bayliss B. T. et al., *Report of the High Level Group on the Development of the EU Road Haulage Market*, Remis à Siim Kallas, commissaire européen aux transports, juin 2012, Bruxelles, 43 p.
- Beaud O., « Peut-on penser l'Union Européenne comme une fédération ? », in Esposito F., Levrat N. (Ed.), *Europe : de l'intégration à la fédération*, Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2007, pp. 71 -103.
- Beaud O., *Théorie de la fédération*, PUF, Paris, 2007, 433 p.
- Béhar P., *Du Ier au IVE Reich. Permanence d'une nation, renaissances d'un État*, Desjonquères, Paris, 1990, 189 p.
- Bel Germà, *Infrastructure and the Political Economy of Nation Building in Spain, 1720–2010*, Sussex Academic Press, 2102, Titre original *Espana, Capital Paris*, 2010.
- Balassa B., *The theory of economic integration*, 1961, 324 p.
- Benz G., *Les Alpes et le chemin de fer*, Antipodes & SHSR, Lausanne, 2007, 149 p.
- Bergeron L., « Les espaces du capital », in Burguière A., Revel J. (Dir.), *L'espace français*, Histoire de la France, Seuil, 667 p., pp. 289 – 371.
- Bernadet M., « L'Europe des transports : le transport terrestre de marchandises », in Grard L., *L'Europe des transports*. Actes du colloque d'Agen 7 et 8 octobre 2004, La Documentation française, pp. 71 – 95.
- Beyer A., « L'interconnexion ICE/TGV à Strasbourg. L'utopie d'une croisée de la grande vitesse franco-allemande », in Bleton-Ruguet A., Commerçon N., N. Vanier M. (Dir.), *Réseaux en question : utopies, pratiques et prospective*, 5e Rencontres de Mâcon, Institut de recherche du val de Saône-Mâconnais, 2009, p. 95-106.
- Beyer A., « La numérotation des routes françaises. Le sens de la nomenclature dans une perspective géographique », *Flux*, n°55, janvier-mars, 2004, pp.17-29.
- Beyer A., « L'enjeu transfrontalier de l'extension des réseaux de tramway urbain à Strasbourg et Bâle », in Hamman P. (Dir), *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, PUR, Rennes, 2011, pp. 253 – 267.
- Beyer A., « Nœuds de transport et frontières. L'invention de la métropole bâloise », in *Annales de Géographie*, n°657, sept.-octobre 2007, pp. 451 – 469.

- Beyer A., « Le transport, levier de la construction des territoires régionaux », in Wackermann G. (Dir.), *La France : aménager les territoires*, Ellipse, Paris, 2008, pp.193 – 204.
- Beyer A., « Les frontières du Ciel unique européen. Enjeux techniques et territoriaux du contrôle aérien en Europe », in *Flux*, n°71, janvier-mars 2008, pp. 8-23.
- Beyer A., « La Belgique à la croisée des chemins. Une géohistoire des grandes infrastructures de transport du Plat Pays à l'aune de ses frontières. », *Annales de géographie*, n°681, 5/2011, pp. 465 - 485.
- Beyer A., Debie J., « Les temporalités frontalières et urbaines du port de Strasbourg. Analyse géohistorique d'une relation fluviale ville-port », 2011, Revue en ligne *Métropoles*, <http://metropoles.revues.org/4494>.
- Beyer A., Reitel B. « Les systèmes de transports publics comme mesure de l'intégration transfrontalière en Europe de l'Ouest. Les exemples de trois agglomérations transfrontalières, Sarrebruck, Strasbourg et Bâle, *Revue Neuchâteloise de Géographie*, n°4, 2011, pp. 77-94.
- Beyer A., Sevin J.-C., « Les ports-frontières de Trieste, Koper et Rijeka, culs-de-sac maritimes ou débouchés Adriatique pour les conteneurs d'Europe Centrale ? », *Méditerranée* « Villes portuaires horizons 2020, Les nouveaux enjeux du développement, n°111, 2008, p.39-49.
- Blaschke K., «The Reformation and the Rise of Territorial State », in Tracy J.D. (Dir.), *Luther and the Modern State in Germany*, Sixteenth Century Journal, 1986, pp. 61 – 75.
- Blockmans W., *Histoire du pouvoir en Europe. Peuples, Marchés, Etats*, Fonds Paribas, Anvers, 1997, 402 p.
- Bobbitt P., *The Shield of Achilles: War, Peace, and the Course of History*, Alfred Knopf, 2002, 919 p.
- Bonnemaison, J., « Voyage autour du territoire », *L'Espace géographique*, n°4, 1981, pp. 249-262).
- Boquet E., « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur les normes européennes en matière de détachement des travailleurs », *Rapport n°527*, Session ordinaire du Sénat de 2012-13, avril 2013, Paris, 45 p.
- Bosch A. van der Ham W., *Twee eeuwen Rijkswaterstaat, 1798 – 1998*, Europese Bibliotheek, Zaltbommel, 1998, 343 p.
- Bossuat G., *L'Europe occidentale à l'heure américaine 1945 – 1952*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1992, 351 p.
- Bourdieu P., *Sur l'Etat. Cours au collège de France 1989 – 1992*, Seuil, Paris, 2012, 656 p.
- Brabers J., « The failure of European transport integration (1945 – 1955) », in Trausch G., *The European Integration from the Schuman-Plan to the Treaties of Rome*, Contributions to the symposium in Luxembourg, May 17-19, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1991, pp. 57 – 73.
- Braudel F., *Civilisation matérielle, économie et capitalisme XVe-XVIIIe siècle*, T2 « Les Jeux de l'échange », Armand Colin, 1979, 598 p.
- Braudel F., *L'identité de la France*, T1. *Espace et histoire*, France Loisirs/Arthaud, 367 p., notamment le chapitre « L'isthme et l'unité française » p. 367 et suiv.

- Braudel F., Labrousse E. (Dir.), *Histoire économique et sociale de la France*, T.3 : L'avènement de l'ère industrielle (1789- années 1880), « La conquête de l'espace national », Paris, PUF, 1976, 1071 p. pp. 242 et suiv.
- Bretagnolle A., « Analyse morphodynamique du réseau des routes de poste en France (XVIe-XIXe siècle) », in Bleton-Ruget A., Commerçon N., Vanier M. (Ed.), *Réseaux en question : utopies, pratiques et prospective*. Mâcon, Institut de recherche du Val de Saône-Mâconnais, 2009, pp. 117-129.
- Brunet R., *Vers des réseaux transeuropéens*, GIP Reclus, Montpellier, 1991.
- Burdeau G., *L'Etat*, Coll. « Point Essais », Seuil, Paris, 2009 (1<sup>ère</sup> éd. 1970), 204 p.
- Burg Peter, *Die deutsche Trias in Idee und Wirklichkeit. Vom alten Reich zum deutschen Zollverein*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1989, 402 p.
- Burguière A., Revel J. (Dir.), *L'espace français*, Histoire de la France, Seuil, Paris, 667 p., notamment Chap. 5, Roncayolo M., « L'aménagement du territoire XVIIIe – XXe siècle, pp. 511 – 633.
- Burri M. (et al.), *Die Internationalität der Eisenbahn 1850-1970*, Zürich, 2003, 363 p.
- Buzelay A., « Pour une redéfinition de la souveraineté sous l'angle économique », in *Europa* n°1 « Quelle souveraineté pour l'Europe », nov. 2009 – janvier 2010, pp. 65-69.
- Caron F., *Histoire des chemins de fer*, T.1 1740 - 1883, Fayard, Paris, 1997, 693 p.
- Carré S., « La détermination des règles professionnelles et sociales applicables au personnel navigant du bassin rhénan », *Les Cahiers scientifiques du transport*, n°65/2014, pp. 3 – 21.
- Carré S., « L'action de la Commission centrale pour la navigation du Rhin en matière sociale : des considérations sociales d'un droit commercial aux considérations commerciales d'un droit social », séminaire Transports et mondes professionnels, IFSTTAR, 5 juin 2014.
- Carrière B., « Il y a 130 ans naissait l'Orient-Express, trait d'union entre l'Europe et l'Asie », in *Les rail de l'histoire*, n°5, nov. 2013, pp. 13 – 29.
- CNFPT, Centre national de la Fonction publique territoriale, *Institutions européennes*, Avril 2011, 41 p.
- Chabot G., « Les percées des Vosges », in *Annales de Géographie*, 1920, t.29, n°161, pp. 376-378.
- Chapelon L., *Les villes portuaires en Europe. Analyse comparative*, Étude réalisée pour l'Institut de recherche en stratégie industrielle et territoriale (IRSIT), Montpellier, 2004, 170 p.
- Charlier J., Lavaud-Letilleul V. (2009), « Une Zeevlakte à la côte belge ? », *Acta Geographica Lovaniensa*, n° 38, pp. 51-60.
- Chaunu P., *La France*, Robert Laffont, Paris, 1982, 388 p.
- Chilosi D., Murphy T., Studer R., Tuncer A., «Europe's many integrations: Geography and grain markets (1620-1913)», *Explorations in Economic History*, 50.2103, pp.46-68.
- Christin O., *La paix de religion. L'autonomisation de la raison politique au XVIe siècle*, Liber, Paris, 1997, 327 p.
- Claustres F., « Le : l'in ? », in *Economies et sociétés*, 6. 1993, pp.9 – 26.

- Combes S., Hasiak S., Ménerault P. (2009), *Transport ferroviaire régional à grande vitesse. Des exemples européens*, Rapport d'étude du SETRA, [http://www.setra.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/0922w\\_TFRGV\\_v0.pdf](http://www.setra.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/0922w_TFRGV_v0.pdf)
- Commission Européenne, *RTE-T, Axes et projets prioritaires 2005*, Bruxelles, 2005, 73 p.
- Commission Européenne, *Vers une meilleure intégration du réseau transeuropéen de transport au service de la politique commune des transports*, février 2009.
- Conseil National Routier, « Comparatif du coût du personnel de conduite et des règles sociales applicables dans le TRM de quelques pays européens », Etudes CNR Europe, juin 2013, 8 p.
- Corboz A., « Le territoire comme palimpseste », in *Diogène*, n°121, janvier mars 1983 pp. 14-35.
- Cosandey D., *Le secret de l'Occident, du miracle passé au marasme présent*, Paris, Arléa, 1997, 469 p.
- Damette F., *La France en villes*, La documentation française/DATAR, Paris, 1995.
- Damette F., Scheibling J., *La France. Permanences et mutations*, Hachette Supérieur, Paris, 255 p.
- Damien M.-M., *La politique européenne des transports*, Coll. Que sais-je ? PUF, Paris, 1999. 123 p.
- Dauphant L., *Le royaume des quatre rivières : l'espace politique français (1380-1515)*, Champ Vallon, Paris, 2012, 448 p.
- De Jong, H.J., « Dutch inland transport in the nineteenth century - A bibliographical review », *The Journal of Transport History*, 1992, pp. 1-22.
- De la Rosa S., *La Méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 2007.
- De Martonne E., *L'Europe Centrale*, A Colin, « Géographie universelle », Paris, 1930.
- Debarbieux B., Rudaz G., *Les faiseurs de montagne*, Chap. « Le projet européen et les échelles des politiques publiques », CNRS Edition, 2010, p. 278 et suiv.
- Debie J., « Ports secs, intérieurs ou avancés : réorganisation des arrière-pays portuaires ou concept publicitaire ? », *Transports*, n°427, 2004, pp. 300-306.
- Debie J., *Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseau et territoires*, HDR, Université Paris 1, 2010.
- Decoster F., Versini F., *UE : la politique des transports. Vers une mobilité durable*, La documentation française, Paris, 2009, 154 p.
- Deffarges A., « Le chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », in Lamard P., Stoskopf N., *Transports, Territoires et Société*, Histoire Industrielle et Société, Picard, Paris, 275 p., pp. 175 – 186.
- Defraigne J.-C., *De l'intégration nationale à l'intégration continentale. Analyse de la dynamique d'intégration supranationale européenne des origines à nos jours*, L'Harmattan, 2004, Paris, 316 p.
- degli Abbati C., *Transport and European integration*, "The European perspectives series", Commission of the European Communities, Bruxelles, 1987, 229 p.

- Dehousse N. M., Rigo P., « La voie navigable Anvers-Dusseldorf pour une liaison Meuse-Rhin », *Bulletin of the Permanent International Association of Navigation*, Bruxelles, 1993, n°81, pp. 29-45.
- Delors J., *Mémoires*, Plon, Paris, 2003, 511 p.
- Demangeon A., *L'empire britannique. Etude de géographie coloniale*, Armand Colin, 1923, 280 p.
- Descombes R., « Recherches sur le Magistrat du Rhin », *Revue d'Alsace*, 138.2012, pp. 83-112.
- Descombes R., *Canaux et batellerie en Alsace. Histoire et anecdotes*, Le Verger Editeur, Strasbourg, 1991, 189 p.
- Deyon P., *L'Etat face au pouvoir local, Un autre regard sur l'histoire de France*, Editions locales de France, 1996, 243 p.
- Dienel L., «Die Eisenbahn und der europäische Möglichkeitsraum, 1870-1970 » in Roth R., Schlögel K.(dir.), *Neue Wege in ein neues Europa, Geschichte und Verkehr im 20. Jahrhundert*, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2009, 105-124.
- Dobruszkes F., *Géographie de la libéralisation du transport aérien passagers en Europe*, Thèse de géographie, Université libre de Bruxelles, 1997.
- Dockès P., *L'espace dans la pensée économique du XVIe au XVIIIe siècle*, « La nouvelle bibliothèque scientifique », Flammarion, 1969, 461 p.
- Dohrn van Rossum G., *L'Histoire de l'heure. L'horlogerie et l'organisation moderne du temps*, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1997, 464 p.
- Drevet J.-F., *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Belin, 2008, 285 p.
- Duhamel C., « Dedans, dehors. Espace et identité de l'exclave dans le Saint-Empire après la paix de Westphalie », in Miard-Delacroix *et al.*, *op.cit.*, pp. 93-116.
- Dumez H., Jeunemaître A., « L'Etat et le marché en Europe. Vers un Etat de droit économique ? », *Revue française de science politique*, 1992.2, pp. 263 – 274.
- Dumez H., Jeunemaître A., « Décomposition, recomposition des souverainetés : les politiques de concurrence en Europe, in *Politique et management public*, vol. 9, 1991.3, pp. 51 – 62.
- Dumke, R. H., « Der Deutsche Zollverein als Modell oekonomischer Integration », in H. Berding, *Wirtschaftliche und politische Integration in Europa im 19. und 20.Jahrhundert*, Goettingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1984, pp. 71-101.
- Dumoulin M., « Les transports : bastion des nationalismes », in Dumoulin M. (Dir.), *La Commission européenne 1958-1972. Histoire et mémoire d'une institution*, Bruxelles, 2007, pp. 457 – 469.
- Dupuy G., *L'urbanisme des réseaux : théories et méthodes*, Armand Colin, Paris, 1991, 199 p.
- Dupuy G., *Systèmes, réseaux et territoires*, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 1985, 167 p.
- Duroselle J.- B., *Le conflit de Trieste, 1943-1954*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, 1966, 648 p.
- Dussouy G., *Les théories de l'interétatique. Traité de relations internationales (II)*, L'Harmattan, 2007, 351 p.
- Elden S., “Land, terrain, territory”, in *Progress in human geography*, 34. 2010, pp. 799 – 817.

- Elissalde B., Santamaria F., *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, Lavoisier TEC & DOC, Paris, 2008, 261 p.
- Elvert J., « Mitteleuropa ! Deutsche Pläne zur europäischen Neuordnung (1918-1945) », *Historische Mitteilungen der Ranke-Gesellschaft*, Beiheft 35, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1999.
- Epstein S.R., *Freedom and Growth. The Rise of States and Markets in Europe, 1300 – 1750*, Routledge, Londres.
- European Commission, *Connecting European Facility*, Bruxelles, 2012.
- Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur (EOBI), *Schlussbericht*, Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern, avril 2013, 111 p.
- Faludi A., *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, RTPi Library Series, Routledge, London, 2010.
- Favell A., *Eurostars and Eurocities: Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*, Wiley-Blackwell, 2008, 296 p.
- Ferron (de) O., *Le problème des transports et le marché commun*, Librairie Droz, Genève, 1965, 382 p.
- Fidel C., « Trieste et Fiume, ports de transit de l'Europe centrale », in *Revue politique et parlementaire*, décembre 1923, pp. 401- 418 (Bibliothèque nationale de France, Gallica – mode image, format PDF).
- Fischer A., *L'organisation des transports dans la cadre de l'Europe des Six*, A.W. Sijthof, Leyde, 1968, 323 p.
- Fischer W., « Der deutsche Zollverein. Fallstudie einer Zollunion », in Fischer W., *Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung*, Göttingen, 1972, pp. 110–128.
- Fischer W., « Der deutsche Zollverein, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Freihandelszone », in *Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1972, pp. 129 – 138.
- Fischer W., « Der deutsche Zollverein. Fallstudie einer Zollunion », in *Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1972, pp. 110 – 128.
- Fletcher C., *Ryanair. Low cost mais à quel prix ? Révélation d'un commandant de bord*, Ed. Altipresse, Levallois-Perret, 2013, 303 p.
- Flonneau M., Guigueno V., *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité: état des lieux, enjeux et perspectives de recherche*, Presses universitaires de Rennes, 2009, 331 p.
- Fogel R., *Railroad and American Economic Growth. Essay in Econometric History*, 1964.
- Foucauld M., *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France 1977-78*, Gallimard, Seuil, 2004, 535 p.
- Foucher M., *La République européenne. Entre histoires et géographies*, Belin, Paris, 1999, 138 p.
- Fox E. W., *L'autre France*, Nouvelle bibliothèque scientifique, Flammarion, Paris, 1973, 229 p.
- Fremdling R., « Discussions prussiennes et hollandaises, solutions pour la réglementation des chemins de fer et leur nationalisation au XIXe siècle », in *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°16 - 17., pp. 230 – 264.

- Fremdling R., « Freight rates and state budget. The role of the National Prussian Railways 1880 – 1913 », *Journal of European Economic History*, 1980, n°9, pp. 21 – 39.
- Fremdling R., « Germany », in Obrien P., *Railways and the Development of Western Europe, 1830-1914*, p.122 et suiv.
- Fremdling R., « Per spoor de grens over : niederländisch-deutsche Eisenbahnbeziehungen, 1853 – 1938 », in Jansen J. C., *Relations économiques dans les régions frontalières à l'ère industrielle, 1750-1965*, Eisma BB, Leuwarden/Mechelen, 1996, pp. 37 –68.
- Frétiigny J.-B., *Les mobilités à l'épreuve des aéroports : des espaces publics aux territorialités en réseau. Les cas de Paris Roissy-Charles-De-Gaulle, Amsterdam Schiphol, Francfort-sur-le-Main et Dubai International*, Thèse de géographie, Paris 1, déc. 2013, 658 p
- Galison P., *L'empire du temps. Les horloges d'Einstein et les cartes de Poincaré*, Gallimard Folio Essais, Paris, 2006, 176 p.
- Gazagnadou D., *La poste à relais. La diffusion d'une technique de pouvoir à travers l'Eurasie. Chine-Islam-Europe*, Paris, Editions Kimé, 1994, 178 p.
- Garner G., *Etat, économie, territoire en Allemagne. L'espace dans le caméralisme et l'économie politique 1740-1820*, Edition de l'EHESS, 2005, 436 p.
- Geary P. J., *Quand les nations refont l'histoire. L'invention des origines médiévales de l'Europe*, Aubier, 2004, 242 p.
- Geiger R. G., *Planning the French Canals. Bureaucracy, Politics and Enterprise under the Restoration*, University of Delaware Press, Newark, 1994, 338 p.
- George P. et al., *Les fleuves et l'évolution des peuples, Europe orientale, Baltique, mer Noire*, PUF, Paris, 1953, 100 p.
- Giannopoulos G., Gillespie A. (Dir.), *Transport and Communication Innovation in Europe*, London: Belhaven Press, 1993.
- Giraut F., « Conceptualiser le territoire », in *Historiens et Géographes*, n°403, 2008, p.57-68
- Gitell J. H., *The Southwest Airlines Way*, McGraw-Hill, 2005, 311 p.
- Goger M., *La politique routière en France de 1716 à 1815*, Thèse d'Etat, EHESS, 1988, 2504 p.
- Gottmann J., *La politique des Etats et leur géographie*, Armand Colin, Paris, 1952, 670 p.
- Grard L., *L'Europe des transports*, Actes du colloque d'Agen 7 et 8 octobre 2004, La Documentation française, 857 p.
- Grataloup C., *Lieux d'histoire. Essai de géohistoire systématique*, Reclus, Montpellier, 1996, 200 p.
- Grenet R., *L'électrification des réseaux des chemins de fer français*, Les Presses modernes, 1926, pp. 89-90.
- Guillaume A., *Corps à corps sur la route. Les routes, les chemins et l'organisation des services du XIXe siècle*, Presses de l'ENPC, Paris, 1984, 172 p.
- Guizol A., *Développement spatial et constitution d'un réseau multinational : le cas de la compagnie internationale des wagons-lits*, thèse de doctorat, Université Panthéon Sorbonne, sous la direction de Georges Cazes, 1995, 3 volumes.
- Haas E., *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*, Stanford, 1968.



- Hahn H.-W., *Geschichte des Deutschen Zollvereins*, Göttingen, 1984.
- Harter P.-A., *Verkehrspolitik für Europa ? Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft und die Bundesrepublik Deutschland 1957 – 1972*, Inaugural-Dissertation, Bonn, 2010, 260 p.
- Hecker A., « Les adaptations du réseau ferré lorrain aux fluctuations de la frontière franco-allemande (1871-1918) », Journal en ligne de l'école doctorale « *Espace, temps et Sociétés*, mars 2006.
- Heinrich-Franke C., Tölle I., « Competition for European competence: the Central Commission for the Navigation on the Rhine and the European Economic Community in the 1960s », in *History and Technology*, 3.2011, pp. 331-352.
- Henderson W.O., *The Zollverein*, Cambridge University Press, 1939, 375 p
- Henrich-Franke C., « Gescheiterte Integration: Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Formulierung der gemeinsamen Verkehrspolitik (1958 – 1967) », in *Journal of European Integration History*, 2.2009, pp. 125 – 147.
- Henrich-Franke C., « Europäische Verkehrsintegration im 19. und der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts », Henrich-Franke C., Neusch C., Thiemeyer G., *Internationalismus und Europäische Integration im Vergleich. Fallstudien zu Währung, Landwirtschaft, Verkehrs- und Nachrichtenwesen*, Nomos, Baden-Baden, 2007, pp. 133 – 175.
- Henrich-Franke C., « From a Supranational Air Authority to the Founding of the European Civil Aviation Conference (ECAC) », in *Journal of European Integration History*, 1.2007, pp. 69 – 90.
- Henrich-Franke C., « Mobility and European integration. Politicians, professionals and the foundation of the ECMT », *The Journal of Transport History*, 1.2008, pp. 64 – 82.
- Henrich-Franke C., *Gescheiterte Integration im Vergleich. Der Verkehr – ein Problemsektor gemeinsamer Rechtsetzung im Deutschen Reich (1871 – 1879) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1958 – 1972)*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2012, 431 p.
- Herren M., *Hintertüren zur Macht. Internationalismus und modernisierungsorientierte Aussenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA 1865 – 1914*, Oldenbourg, , München, 2000, 551 p.
- Hicks J., *Une théorie de l'histoire économique*, Paris, Seuil, 1974.
- Hillmeyer F., *Le transport routier de marchandises*, Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Paris, juin 2004, 152 p.
- Hoffmann G., *Architektur für die Nation, Der Reichstag und die Staatsbauten des Deutschen Kaiserreiches, 1871 – 1918*, Dumont, Köln, 2000, 384 p.
- Holloway S., *Straight and Level: Practical Airline Economics*, Ashgate, 2003, 631 p.
- Hughes T., *Network of Power*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1983.
- Humair C., « Industrialisation, chemin de fer et Etat central : retard et démarrage du réseau ferroviaire helvétique (1836 – 1852) », in *Traverse*, 1.2008, pp. 15 – 30.
- IRU, *Position de l'IRU sur l'application de la directive sur le détachement des travailleurs aux opérations de cabotage dans le transport routier*, Bruxelles, 2008, 3 p.
- Jabko N., *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*. Presses de la fondation nationale des sciences-politiques, Paris, 2009, 288 p., Edition actualisée de *Playing the*

- Market : A political Strategy for Uniting Europe, 1985 – 2005*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 2006.
- Jackson R., *Sovereignty. Evolution of an idea*, Coll. Polity, Cambridge, 2007, 180 p.
- Janáč Jiří (2012), *European Coasts of Bohemia. Negotiating the Danube-Oder-Elbe Canal in a Troubled Twentieth Century*, Thèse de doctorat, Technische Universiteit Eindhoven, 274 p.
- Joachimsthaler A., *Die Breitspurbahn : Das Projekt zur Erschliessung des gross-europäischen Raumes 1942 – 1945*, Eisenbahn-Kurier-Verl., Freiburg i. Breisgau, 1985, 392 p.
- Jouve B., *Coopération transfrontalière et services urbains en réseaux*, Thèse, LATTIS-Université Paris-Val de Marne, 1992, 370 p.
- Juillard E., *L'Europe rhénane. Géographie d'un grand espace*, Paris, A. Colin, 1968, 292 p.
- Kaeding M., *Better regulation in the European Union: Lost in Translation or Full steam Ahead ? The transposition of EU transport directives across member states*, Universiteit Leiden, 2007, 224 p.
- Kahn S., *Géopolitique de l'Union Européenne*, Armand Colin, Paris, 2007, 128 p.
- Kapteyn P. J., *Europa sucht eine gemeinsame Verkehrspolitik*, Collège d'Europe, Bruges, De Tempel, 1969, 446 p.
- Kapteyn P., *The Stateless Market. The European Dilemma of Integration and Civilization*, Routledge, London, 1996, 194 p.
- Keller F., *Rapport d'information n°644, fait au nom de la commission des affaires européennes sur la circulation des mégacamions et le fret routier européen* (texte E8284), Sénat, juin 2013, 83 p.
- Kiriazidis, T., *European transport: problems and policies*, Aldershot, Avebury, 1994, 127 p.
- Klemann H., « The Central Commission for the Navigation on the Rhine », 1815-1914, Nineteenth century European integration », *ECHR-publications*, 2013-1, 35 p.
- Klemann H., Schenk J., « Competition in the Rhine Delta: Waterways, Railways and Ports, 1870 – 1913 », *The Economic History Review*, 3.2013, pp. 826–847.
- Knippenberg H, De Pater B., *De Eenwording van Nederland*, Sun, Nijmegen, 1998, 224 p.
- Koenigs G., « Europäische Verkehrsfragen », in Jecht *et al*, *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, Berlin, Max Paschke, 1943, pp. 140-161.
- Kopper C., « Der Erste Weltkrieg als Eisenbahnkrieg » in Roth R., Schlögel K., *Neue Wege in ein neues Europa. Geschichte und Verkehr im 20. Jahrhundert*, Campus, Berlin 2009, pp. 222 – 234.
- Korzhenyevych A. « Trans-Tools – an integrated support tool for European transport policy », in *Information zur Raumentwicklung*, Heft 7/8. 2012, pp. 349 -366.
- Krüger P., *Das unberechenbare Europa. Epochen des Integrationsprozesses vom späten 18. Jahrhundert bis zur Europäischen Union*, Kohlhammer, Stuttgart, 2005, 390 p.
- Krulic J., « Le problème de la délimitation des frontières slovéno-croates dans le golfe de Piran », in *Balkanologie*, Paris, volume VI, 1-2, décembre 2002.
- Kuks S., *The Evolution of the National Water Regime in the Netherlands*, University of Twente (UT), Center for Clean Technology and Environmental Policy (CSTM), Euwareness Netherlands, april 2002, 45 p.

- Lamming C., « Les pertes de temps aux frontières : le problème naît en 1839 », in *Revue Générale des Chemins de Fer*, février 2009, pp. 71- 80.
- Lauwen T., *Nederland als kunstwerk. Vijf eeuwen bouwen door ingenieurs*, NAI, Rotterdam, 1995, 275 p.
- Laval P., « ERTMS à la croisée des chemins », in *Ville Rail & Transports* du 7/05/2012, pp. 50-55.
- Le Cœur C., « Les configurations de relief de l'Europe médiane : cloison et passages », in *Géohistoire de l'Europe médiane*, La Découverte/Hérodote, pp. 19 – 34.
- Le Corbusier, *Les 3 établissements humains*, Paris, Les Editions de Minuit, réédition, 1997, 202 p.
- Le Galès P., *Le retour des villes européennes*, Sciences Po. Les presses, Paris, 2011, 486 p.,
- Le Sueur B., *Navigations intérieures. Histoire de la batellerie de la Préhistoire à demain*, Chasse-Marée/Glénat, 2012, 239 p.
- Leclercq Y., *Le réseau impossible. La résistance au système des grandes compagnies ferroviaires et la politique économique en France, 1820-1852*, Droz, Paris, 1987, 287 p.
- Lepetit B., « L'impensable réseau : les routes françaises avant les chemins de fer », in *Cahier du groupe réseau*, n°5, juillet 1986, pp.12-29.
- Lepetit B., *Chemins de terre et voies d'eau. Réseaux de transports et organisation de l'espace en France (1740-1840)*, Paris, EHESS, 1984.
- Lequesne C., article Intégration in Bertoni Y., *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, Paris, 2008, pp.236 – 237.
- Lévêque R., *Napoléon, ville de Vendée. Naissance de La Roche-sur-Yon*, Centre vendéen de recherche historique, La Roche-sur-Yon, 1998.
- Lévy J., Lussault M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, entrée espace, pp. 325 – 333.
- Libourel E., « The Mediterranean railway corridor: territorializing multiple visions of a macro-regional axis », *Transport Research Arena 2014*, Paris.
- Lipgens, W. (Ed.), *Documents on the History of European Integration*, Vol. 1 : Continental Plans for European Union 1939-1945, Part 1 : Michael Salewski : National Socialist Ideas on Europe, Berlin 1985, pp. 37-178
- Livet G., *Histoire des routes et des transports en Europe. Des chemins de Saint Jacques à l'âge d'or des diligences*, Presses universitaires de Strasbourg, 2003, 606 p.
- Magrinya F., « La planification territoriale et les réseaux. Un entretien avec A. Serratos, in *Flux*, n°4, avril juin 1991,
- Malaspina J.-P., *Trains d'Europe. Les relations voyageurs transeuropéens*, T1 : Des TEE aux TGV, 2005 221 p.
- Marnot B., *Les grands ports de commerce français et la mondialisation au XIXe siècle*, PUPS, Paris, 2011, 583 p.
- Marsh P.T., *Bargaining on Europe: Britain and the First Common Market, 1860-1892*, Yale University Press, New Haven, 2000, 246 p.

- Mattli W., *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, 1999, 205 p.
- Mendras H., *L'Europe des Européens*, Gallimard, Paris, 1997, 417 p.
- Ménerault P., Speck K., *High Speed train in Belgium : network conception and territorial dynamics*, INRETS, Lille, 1997, 59 p.
- Merger M., Carreras A., Giuntini A. (Dir.), *Les réseaux européens XIXe-XXe siècles. Quels enjeux ?*, Ouest Editions, Nantes, 1995, 431 p.
- Merger M., Carreras A., Giuntini A. (Dir.), *Les réseaux européens XIXe-XXe siècles. Quels enjeux ?*, Ouest Editions, Nantes, 1995, 431 p.
- Mesqui J., *Les routes dans la Brie et la Champagne occidentale : histoire et techniques*, Paris, Revue générale des routes et des aérodrômes, 1980, 217 p.
- Meyer A., *Der Zollverein und die deutsche Politik Bismarcks, eine Studie über das Verhältnis von Wirtschaft und Politik im Zeitalter der Reichsgründung* « Europäische Hochschulschriften », Peter Lang, Frankfurt/M, 1987, 402 p.
- Miard-Delacroix H., Garner G., Von Hirschhausen B., *Espaces de pouvoir, espaces d'autonomie*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2010, 257 p.
- Michelet P., *Les transports au sol et l'organisation de l'Europe*, Payot, 1961.
- Mierzejewski A. C., *The most Valuable Asset of the Reich. History of the German National Railway*, University of North Carolina Press, 1999.
- Milward A., *The European Rescue of the Nation-state*, Routledge, 1999, 466 p.
- Mingret P. « Quelques problèmes de l'Europe à travers l'exemple de Liège et de sa région », in *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 37 n°1, 1962. pp. 5-74.
- Misa T. J., Schot J., « Inventing Europe: Technology and the Hidden Integration of Europe » in *History and Technology*, Vol. 21, n°1, March 2005, pp.1-19.
- Mitchell A., « Paris, port de mer », in *Rêves parisiens. L'échec de projets de transport public en France au XIXe siècle*, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 2005, 139 p.
- Mitchell A., *The Great Train Race. Railways and the Franco-German Rivalry 1815-1914*, Bergahn Books, New-York Oxford, 328 p.
- Mountz A., « Political geography I: Reconfiguring geographies of sovereignty », in *Progress in Human Geography*, 37 (6), pp. 829 – 841.
- Mouton J.-D., « Une approche juridique de la souveraineté européenne », in *Europa* n°1 « Quelle souveraineté pour l'Europe », nov. 2009 – janvier 2010, pp. 21-24.
- Neiertz N., *La coordination des transports en France, de 1918 à nos jours*, Comité pour l'Histoire économique et financière, Paris, 1999, 802 p.
- Nipperdey T., « La cathédrale de Cologne, monument à la nation, in *Réflexion sur l'histoire allemande*, Gallimard, Paris, 1992, pp. 222 – 245.
- Noin D., *Le Nouvel Espace Français*, Armand Colin, 2009.
- Nordman D., *Frontières de France. De l'espace au territoire, XVIe- XIXe siècles*, Gallimard, Bibliothèque des histoires, Paris, 1999, 604 p.
- Norel P., *L'histoire économique globale*, Seuil, 2009, 260 p.
- North D.C., « Institutions », in *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 1991, pp. 97–112.

- North D.C., *Structure and change in Economic History*, New-York, 1981.
- OACI, *Manuel de la réglementation du transport international*, 2ème éd., 2004, 235 p.
- Oberdorff H., « L'Union européenne, l'Etat-nation et les collectivités territoriales : l'exemple français », in Philip C., Soldatos P. (Dir.), *Au-delà et en-deçà de l'Etat-nation*, Bruylant, Bruxelles, 1996.
- Offner J.-M., « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », in *Espace géographique*, 3.1993, pp. 233 – 242.
- Offner J.-M., Pumain D. (Dir.), *Réseaux et territoires. Significations croisées*, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1996, 280 p.
- Ollivro J., « L'étoile : élément permanent de l'organisation de l'espace français », in *Norois*, tome 45, n° 177, 1998, p. 5-15.
- Ollivro J., *L'homme à toutes vitesses. De la lenteur homogène à la rapidité différenciée*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2000.
- Ozouf M., *Composition française. Retour sur une enfance bretonne*, NRF Gallimard, Paris, 258 p.
- Pardé M., « La ligne de Saint-Dié à Saaes et les autres lignes de raccordement entre l'Est et l'Alsace-Lorraine », in *Annales de Géographie*, 1929, t.38, n°213, pp. 291-292.
- Paye S., « Standardising european railways: a supranational struggle against persistent national languages and emergent local dialects », in *Flux*, n°79-80, janvier-juin 2010, pp. 124-136.
- Philippe Henry P., *4ème Ecluse de Lanaye. Accélérer le processus pour aboutir sur un dossier historique*, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et de la Mobilité, mai 2010, 12 p., en ligne consulté le 19/7/2012.
- Picon A. (Dir.), *La ville et la guerre*, Collection Tranches de villes, Edition de l'imprimeur, Besançon, 1996, 256 p.
- Picq J., *Une histoire de l'Etat en Europe. Pouvoir, justice et droit du Moyen-âge à nos jours*, Les presses de Sciences Po, Paris, 2009, 611 p.
- Polanyi K., *La grande transformation*, Tel Gallimard, 1972 (1ère édition, 1944).
- Poillot-Peruzetto S. (Dir.), *Trajectoires de l'Europe, unie dans la diversité depuis 50 ans*, Dalloz - Thèmes et Commentaires, 2008.
- Pradeau C., « Réseaux hydrographiques et organisation de l'espace », in *L'information géographique*, n°1, 1999, pp. 3 – 9.
- Priemus H., « Szenarien und Konzepte für die Entwicklung von Korridoren in den Niederlanden und in der Europäischen Union », *Information zur Raumentwicklung*, Heft 1-2, 2004, pp. 35 – 48.
- Puffert D. J., *Tracks across Continents, Path through History. The economic Dynamics of Standardization in Railway Gauge*, The University of Chicago Press, Chicago, 2009, 360 p.
- Quermonne J.-L., *L'Union européenne dans le temps long*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008.
- Radkau J., *Technik in Deutschland vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Neue historische Bibliothek, Suhrkamp, Band 536, Frankfurt, 453 p.
- Raffeau M., *La politique de plantation des arbres le long des routes au XVIIIe siècle en Bourgogne et en Lorraine*, Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, 1984.

- Raffestin C., *Pour une géographie du pouvoir*, LITEC, Paris, 1980, 249 p.
- Ragnvald C., *Vom Deutschen Zollverein zur europäischen Zollunion*, *Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen*, Heft 26, Bonn, 1978, 47 p.
- Ramzy Y., *Economic and Political Unification of Germany : 1815-1871. The Zollverein und Railways*, Département des sciences économiques, Montréal, 1991, 63 p., en ligne.
- Reitel B., *Villes et frontières : un jeu de construction de territoires*, HDR, Université de Nanterre, 2010.
- Reitel F., « L'influence militaire sur le tracé des voies ferrées et sur la localisation des gares », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, n° 492-493, mars, 1983.- pp. 77-86.
- Reverdy G., *L'histoire des routes de France. Du Moyen-âge à la Révolution*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 1997.
- Revue d'histoire des chemins de fer*, « Normalisation ferroviaire, culture de réseaux. L'Europe des chemins de fer 1878 – 2000, n° 26, printemps 2002.
- Rey V., « Borders vs. networks in eastern central Europe », in *Flux*, Janv. – Mars 1991.
- Reynaud C., et al., *L'espace des transports*, OEST, Paris, 1987, 312 p.
- Ribeill G., « Des saint-simoniens à Léon Lalanne. Projets, thèses et controverses à propos de l'organisation des réseaux ferroviaires », in *Revue d'histoire des chemins de fer*, 2.1990, pp. 47-80.
- Ribeill G., « Histoire de l'interopérabilité des chemins de fer européens ou les heurs et malheurs d'un enjeu majeur », séries d'articles parus dans *Chemins de Fer* à partir du n°495, 2005/6.
- Ribeill G., « Variation sur les cultures d'entreprise : le cas des compagnies françaises de chemin de fer », in Merger M. et Barjot D., (Dir.), *Les entreprises et leurs réseaux*. Mélanges en l'honneur de François Caron, Presses de l'université Paris-Sorbonne, 1998., pp. 399-411.
- Ricard-Nihoul G., *Pour une fédération européenne d'Etats-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*, Larcier, Bruxelles, 2012, 203 p.
- Richard Y., Sanguin A.-L., *L'Europe de l'Est quinze ans après la chute du mur. Des pays baltes à la Yougoslavie*, L'Harmattan, 2004.
- Roncayolo M., « L 'aménagement du territoire XVIIIe-XXe siècle », in Burguière A., Revel J., *L'espace français*, Seuil, 1989, pp. 509 -642, notamment pp. 532 et suiv. sur la pensée de Michel Chevalier « Aménager les territoires en 1838 : une leçon saint-simonienne »).
- Rosamond B., *Theories of European Integration*, Palgrave, London, 2000.
- Ross John F.L., *Linking Europe: Transport Policies and Politics in the European Union*, Greenwood Publishing Group, 1998, 266 p.
- Roth R., Dinshob G. (Ed.), *Across the borders. Financing the World's Railways in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Ashgate, 2008, 323 p.
- Santamaria F., « Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) : application défailante ou élaboration problématique ? », *Cybergeog: European Journal of Geography* [En ligne], document 458, <http://cybergeog.revues.org/22354> ; DOI : 10.4000/cybergeog.22354.
- Savy M., *Le transport de marchandises*, Éditions d'Organisation, Paris, 2006, 371 p.
- Schiedt H.-U., « Chausseen und Kunststrassen : der Bau der Hauptstrassen zwischen 1740 und 1910 », in *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, n°56, 1.2006, pp. 13 – 21.

- Schipper F., *Driving Europe. Building Europe on roads in the twentieth century*, Aksant, Amsterdam, 2008, 318 p.
- Schivelbusch W., *Geschichte der Eisenbahnreise*, Carl Hanser Verlag, Munich 1977 (trad. franç. *Histoire des voyages en train*, Paris, Le Promeneur, 1990).
- Schönharting J. et al. « Towards the multimodal transport of people and freight : interconnective networks in the RheinRuhr Metropolis », in *Journal of Transport Geography* 11 (2003), pp. 193 – 203.
- Schot J., « Building Europe on transnational infrastructures », in *The Journal of Transport History*, 2007, 28/2, pp. 168 – 171.
- Schot J., « Transnational infrastructures and the Origin of European Integration », in Badenoch A., Fickers A. (Ed.), *Materializing Europe. Transnational Infrastructures and the Project of Europe*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 82 - 109.
- Schot J., Buitter H., Anastasiadou I., « The dynamics of transnational railway governance in Europe during the long nineteenth century », in *History and Technology*, 3.2011, pp. 265 – 289.
- Schot J., Schipper F., « Experts and European transport integration, 1945 – 1958 », *Journal of European Policy*, 2. 2011, pp. 274 – 293.
- Schot J., Scranton P. (Ed.), *Making Europe: Technology and Transformations, 1850-2000. A new European History*, 6-Volumes, Palgrave Macmillan, en cours de publication, 2014.
- Schram A., *Railways and the Formation of the Italian State in the Nineteenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge et New-York, 1997, 180 p.
- Schueler J., *Materialising identity. The co-construction of the Gotthard Railway and Swiss national identity*, Amsterdam, Foundation for the History of Technology & Aksant Academic Publishers, 2008, 197 p.
- Schütz E. et Gruber E., *Mythos Reichsautobahn. Bau und Inszenierung der « Strassen des Führers » 1933 – 1941*, Ch Links, Berlin, 1996, 179 p.
- Schwok R. *Suisse-Union Européenne. L'adhésion impossible ?*, Coll. Le Savoir Suisse n°35, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2ème édition, 2010, 149 p.
- Seberecht, F. (1999), « Le port d'Anvers et le trafic des potasses d'Alsace, 1920-1950. Influences politiques en période de haute conjoncture économique et en période de crise sur le Rhin (France, Suisse, Allemagne) », *Revue belge d'Histoire Contemporaine*, t. 29, pp. 91 – 143.
- Sheehan J., *German History 1770-1866*, Oxford History of Modern Europe, Oxford, Oxford University Press, 1989 p. 469
- Stein R., *Building states and nations*, International Social Science Council, Sage, London, 1973. Vol.1.
- Steiwer N., « Mauvais signaux pour l'ERTMS européen », in *Ville Rail & Transports* du 7/02/2012, pp. 57-60.
- Stevens H., *Transport policy in the European Union*, Palgrave, Houndmills, 2004, 276 p.
- Stoffaës C., « Les réseaux et l'ouverture des frontières », in *Réalités industrielles « L'Europe des grands réseaux »*, 1991

- Sutton K., « Les nouvelles traversées alpines – Entre cospatialité de systèmes nationaux et recherche d'interspatialités, une géopolitique circulatoire », université de Savoie, Laboratoire EDYTEM, 2011.
- Thiemeyer G., Tölle I., «Supranationalität im 19. Jahrhundert ? Die Beispiele der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt und des Octroivertrages 1804 – 1851 », in *Journal of European Integration History*, Vol. 17 2011, pp. 177 – 196.
- Thiessing R., Paschoud M. (Dir.), *Les chemins de fer suisses après un siècle 1847 – 1947*, ouvrage commémoratif du Département fédéral des Postes et des chemins de fer en 5 volumes, Delachaux et Niestlé, Neuchâtel, 1949, Tome Premier, 621 p.
- Thorez Pierre, Kunth Antoine, « Frontières et transport, frontières de transport : continuités, mutations et transition entre l'Ouest et l'Est de l'Europe », in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Hors-série 2007, « La Russie, Géographie des territoires », pp. 89-120.
- Tilly C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe (990 – 1990)*, Aubier, 1990, 431 p.
- Tissot L. « The internationality of railways. An impossible achievement ? », in Burri M. (et al.), *Die Internationalität der Eisenbahn 1850-1970*, Zürich, 2003, pp. 259 – 272.
- Tissot L., « Les traversées ferroviaires alpines suisses et leur rôle sur l'économie européenne (1880-1939) », in *Histoire, économie et société*. 1992, 11e année, n°1. *Les transports terrestres en Europe continentale (XIXe-XXe siècles)*, pp. 91-108.
- Tissot L., « Naissance d'une Europe ferroviaire : la convention de Berne (1890), in Barjot D., Merger M., (Dir.), *Les entreprises et leurs réseaux, hommes, capitaux techniques et pouvoirs XIXe-XXe siècles : mélanges en l'honneur de François Caron*, 1998, pp. 283 – 295.
- Traverso E., *A feu et à sang. De la guerre civile européenne 1914-1945*, Paris, Stock, 2007, 372 p.
- Trinquet A., *Le port autonome de Strasbourg , grand port français sur le Rhin*, Impr. des Dernières Nouvelles de Strasbourg, Strasbourg, 1951, 442 p.
- Turro M., *Going trans-European. Planning and financing transport networks for Europe*, Pergamon, Amsterdam, 1999, 378 p.
- UIC, *Atlas of ERTMS*, Paris, 2012, 258 p.
- UNECE, *Trans-European North-South Motorway (TEM) Project (detailed report)*, Varsovie 2005, 288 p.
- Van der Fleuten E., Kaijser A., « Networking Europe », in *History and Technology*, Vol. 21, n°1, March 2005, pp.21-48.
- Van der Vleuten E., « In Search of the Networked Nation : Transforming technology, Society and Nature in the Netherlands during the Twentieth Century », in *European Review of History – Revue Européenne d'Histoire*, Vol.10, N°1, 2003, pp. 59 – 78.
- Van der Hertten B., Verhoest P., « La contribution belge à la création des réseaux internationaux de communication du XIXe siècle », in Merger M., Carreras A., Giuntini A., *op.cit.*, pp. 33 – 47.
- Van Middelaar L., *Le passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, Gallimard, 2012, Paris, 479 p.



- Vanier M. (Dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2009, 228 p.
- Vanier M., « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in Antheaume B., Giraut F. (Ed.) *Le territoire est mort : vive les territoires ! : une refabrication au nom du développement*, IRD, Paris, 2005, p. 317-336.
- Vanier M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica Anthropos, 2009, 160 p.
- Vauban S., « Navigation des rivières » et « Projet de navigation d'une partie des places des Flandres à la mer », in *Les oisivetés de Monsieur de Vauban ou ramas de plusieurs mémoires de sa façon sur différents sujets*, Edition établie sous la direction de Michèle Virol, Champ Vallon, 2007, 1721 p.
- Verbong G, van der Vleuten E., « Under Construction: Material Integration of the Netherlands 1800 – 2000 », in *History and Technology*, Vol. 20, N°3, September 2004, pp. 205 – 226
- Viard J., *Nouveau portrait de la France. La société des modes de vie*, L'Aube, 201 p.
- Vigarié A., *Les grands ports de commerce de la Seine au Rhin. Leur évolution devant l'industrialisation des arrière-pays*. Thèse de doctorat d'Etat, SABRI, 1964, 714 p.
- Virilio P., « Dromologie : logique de la course », *Futur Antérieur 5* : Printemps, revue en ligne.
- Vrac M., *France radiale contre France transversale ? : Regards croisés sur la constitution du réseau ferré français*, Thèse de géographie, Université Paris-Sorbonne, 2001.
- Vries (de) J., Priemus H., « Megacorridors in north West Europe : issues for Transnational Spatial Governance », in *Journal of Transport Geography* 11 (2003), pp. 225 – 233.
- Wagret P., « Anvers : présent et avenir », in *L'information géographique*, Vol. 23 n°3, 1959. pp. 99-106.
- Waldis A., « Internationale Eisenbahnorganisationen und die Schweiz », in Burri M. (et al.), *Die Internationalität der Eisenbahn 1850-1970*, Zürich, 2003, pp. 245 – 256.
- Wallerstein I., *Le mercantilisme et la consolidation de l'économie-monde européenne, 1600-1750*, Tome II : Le Système du monde du XVe siècle à nos jours, Ed. Flammarion, 1984, 512 p.
- Wegelin-Zbinden S., « Der Kampf um den Gotthardvertrag. Schweizerische Selbstbesinnung am Vorabend des Ersten Weltkrieges », *Schriften der Neuen Helvetischen Gesellschaft*, n° 16, 1974.
- Whebell, C.F.J., « Corridors : a theory of urban system », in *Annals of the Association of American Geographers*, 1969, 59 (1), pp. 1-26,
- Winkelmans W., « Government and transport markets », in *Ports are More Than Piers. Liber amicorum presented to Prof. Dr. Willy Winkelmans*, De Lloyd, Antwerpen, 2006, 428 p., pp. 152 – 187.
- Witte P., Van Oort F., Wiegman B., Spits T., « Capitalising on spatiality in European transport corridors », in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 4.2013, pp. 510-517.
- Wolkowitch M., *Géographie des transports*, Armand Colin, Paris, 1973, p. 6.
- Wunder B., « Der Kaiser, die Reichskreise und der Chausseebau im 18. Jahrhundert », *Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte*, vol. 18, 1996, pp. 1-22. ,

- Zamagni V., « Ferrovie e integrazione del mercato nazionale nell'Italia post-unitaria », *Studi in Onore di Gino Barbieri*, Salerno, 1983, pp.16-49.
- Zembri P., Bavay A., « Nouveaux entrants, structure du réseau ferré et qualité des infrastructures ferroviaires en France : des stratégies d'itinéraires contrariées », in *RTS*, n°27, pp. 258 – 271.
- Zembri P., *Pour une approche géographique de la déréglementation des transports*, Habilitation à diriger des recherches, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, 1997.
- Zembri P., « L'émergence des réseaux ferroviaires régionaux en France : quand un territoire institutionnel modifié s'impose au territoire fonctionnel », *Flux*, n° 29, juillet – septembre 1997, pp. 25-40.
- Ziegler D., *Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung. Die Eisenbahnpolitik der deutschen Staaten im Vergleich*, VSWG Beihefte 127, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1996, 604 p.
- Zonneveld W., Trip J. J., « Megacorridors in North West Europe. Investigating a new transnational planning concept », in *Housing and Urban Studies* 27, Delft University Press, 2003, 92 p.
- Zorbibe C., *Histoire de l'Union Européenne*, fondation Robert Schuman, Albin Michel, Paris, 2005, 402 p.

## Table des figures

Figure 1. Verso de la série des billets de banque de la zone euro.....	6
Figure 2. La large acception du concept de « territoire » dans la géographie francophone contemporaine (Giraut, 2008) .....	9
Figure 3. Les formes d'intégration européenne des entreprises de réseau XIXe – XXe siècles ...	15
Figure 4. Positionnement théorique de la recherche dans le champ de la géographie des transports. Source: Cours de géographie des transports, <a href="http://www.geog.umontreal.ca/Geotrans/fr/francais.html">www.geog.umontreal.ca/Geotrans/fr/francais.html</a> adapté de P. Haggett (2001) <i>Geography: A Modern Synthesis</i> , 4th Edition .....	17
Figure 5. Principes successifs de la souveraineté des Etats européens (d'après Bobbitt, 2002)...	32
Figure 6. Principes de souveraineté et systèmes de transport en Europe (conception A. Beyer) .	47
Figure 7. Carte figurant de manière approximative le mouvement des voyageurs sur lignes ferroviaires d'Europe en 1862 par Minard (Bibliothèque de l'ENPC). .....	54
Figure 8. Hypothèse des confluences fluviales comme foyer potentiels des structures étatiques en Europe (George, 1950).....	58
Figure 9. Les projets d'interconnexion des bassins fluviaux français (source Vrac, 2001) .....	61
Figure 10. Kilomètre zéro des routes de France sur le parvis de Notre-Dame de Paris .....	62
Figure 11. Le projet de quadrillage territorial dans le pays Chouan « pacifié » : Napoléon, La Roche-sur-Yon et sa position dans le réseau départemental de la Vendée. ....	67
Figure 12. France conforme/ France inverse (Damette, Scheibling, 1995) .....	72
Figure 13. Canaux et voies navigables comme facteur d'unité territoriale au début XIXe siècle (Vleuten, 2003).....	74
Figure 14. Schéma des voies navigables dans la région de Maastricht (Mingret, 1962) .....	79
Figure 15. Site des écluses de Lanaye avant les travaux 2011 – 2015 (d'après Henry, 2010) .....	80
Figure 16. Le réseau ferroviaire belge à grande vitesse (Beyer, 2010).....	81
Figure 17. 1945 – 2014 : la cathédrale de Cologne et les ponts ferroviaires sur le Rhin.....	83
Figure 18. Le face à face des architectures de verre à Berlin : la gare Centrale et le Bundestag ..	86
Figure 19. Cauchemar national : Où percer les Alpes ? Où trouver les millions ( <i>Posteiri</i> , 18/11/1865) (Benz, 2007, p.17) .....	108
Figure 20. Affiche allégorique « les Chemins de fer suisses au Peuple suisse » .....	111
Figure 21. Raccordements de la Suisse occidentale et nord-orientale aux réseaux ferroviaires de haute performance (Source : Administration confédérale). Cofinancement en France (arcs bleus) et en Allemagne (arc rouge). ....	115
Figure 22. Importance des trafics transalpins en France, Suisse et Autriche.....	117
Figure 23. Principaux points de frontières du trafic voyageurs France-étranger - Extrait carte SNCF 1984. ....	119
Figure 24. La gare d'Avricourt au-début du XXe siècle et son état actuel .....	121
Figure 25. La gare d'Igney Avricourt composée de l'addition des deux installations frontalières après 1918 (source : <a href="http://ferrovi-est.ifrance.com">ferrovi-est.ifrance.com</a> ).....	122
Figure 26. Réseaux AL et Guillaume-Luxembourg en 1919 (Source Wikipedia).....	123
Figure 27. Les infrastructures de desserte des arrière-pays des ports de Trieste, Koper et Rijeka (Beyer, Sevin, 2008).....	128
Figure 28. Le partage des eaux territoriales dans l'Adriatique supérieur (d'après ambassade de Croatie en France, 2009) .....	129
Figure 29. Coûts de transport dans l'espace rhénan 1860- 1913 (1870 = 100) (Klemann & Schenk, 2013).....	149

Figure 30. Clés de Berne (source Wikipédia) .....	160
Figure 31. Le réseau européen de la CIWL dans les années 1880 (Source CIWL et des Grands express européens/Gallica – Bibliothèque nationale de France).....	162
Figure 32. Les services du Simplon-Orient-Express 1930-31 (source CIWL/Wikipedia) .....	165
Figure 33. Le réseau routier européen adopté lors du 2 <sup>ème</sup> congrès en 1932. Source « la question des autoroutes » in l'Illustration, n°4727/1933, cité par F. Schipper (2008) p. 109. ....	168
Figure 34. Le projet nazi d'un réseau de chemin de fer à écartement large (source. Anonyme - Verkehrsmuseum Nürnberg Plan Breitspurbahn/Wikipédia) .....	169
Figure 35. La carte, instrument ludique de propagande ( <i>Die Reichsautobahnen</i> , jeu de plateau 1938).....	170
Figure 36. Extrait du réseau international « E » dans sa version de 2007. (Traits rouges : itinéraires pairs ouest-est, Traits noirs : itinéraires impairs nord-sud).....	174
Figure 37. Le réseau TEE en 1971 (Source Larousse, 1972).....	178
Figure 38. Les effets de frontière sur les transports routiers intra-européens. Extrait de <i>Reshaping Europe</i> (ERT, 1991, p. 32).....	199
Figure 39. Le triangle institutionnel communautaire (d'après CNFPT, 2011) .....	209
Figure 40. Intégration/Européanisation, d'après Michael Kaeding (2007).....	212
Figure 41. Le réseau central (traits noirs) et les projets prioritaires d'infrastructure (traits verts) en 2008 (Source EU). ....	220
Figure 42. Etat d'avancement des travaux sur les TEN-T prioritaires (Source Commission européenne 2012) .....	220
Figure 43. Illustration de l'état d'avancement du projet prioritaire 6 entre Lyon et la frontière ukrainienne en 2012 (Source Commission européenne).....	221
Figure 44. Les 10 corridors de transport du réseau de RTE-T de base (Source DG Move) – 2012 .....	222
Figure 45. Le réseau magistral TEN-T avec ses 9 corridors intermodaux oct. 2013.....	224
Figure 46. North Sea/Baltic Corridor (extrait). Source UE.....	225
Figure 47. Les corridors de fret ferroviaires (Source RNE).....	226
Figure 48. Structure de gouvernance type d'un corridor de fret ferroviaire (CE, 2011) .....	227
Figure 49. Le soutien financier aux RTE-T en millions € (et en %) (Source Commission Européenne) .....	228
Figure 50. Le soutien financier aux Projets prioritaires en millions € (et en %) (Source Commission Européenne) .....	228
Figure 51. Tableau des plafonds de co-financements communautaires (Source Commission européenne), 2012 .....	230
Figure 52. Connecting Europe Facilities (source Commission Européenne, 2013) .....	232
Figure 53. Esquisse de couloirs paneuropéens d'urbanisation selon Le Corbusier (1943).....	235
Figure 54. Carte Eurocorridors de l'Europe du Nord-Ouest (Source Ministère allemand des affaires économiques, 1997) .....	236
Figure 55. Les 10 corridors paneuropéens de 1997 (Source Commission Européenne) .....	238
Figure 56. Itinéraires TEM en 1977 (Source TEM).....	239
Figure 57. Projets TEM en juillet 2007 (Source TEM).....	240
Figure 58. Définition communautaire des principaux axes transnationaux et des autoroutes de la mer (Source Commission Européenne, 2007).....	242
Figure 59. Projet de déploiement européen de l'ERTMS à l'horizon 2020 (Commission Européenne, 2009) .....	250
Figure 60. Camions, ensembles articulés et mégacamions (Source : EIM) .....	252

Figure 61. La diversité technique des réseaux ferroviaires européens (d'après Eisenbahnatlas 2013).....	256
Figure 62. Le corridor ferroviaire méditerranéen en Espagne (source Ministère espagnol des transports- 2011). ....	259
Figure 63. La HS1 (source AFP 2012).....	262
Figure 64. La Diagonale ferroviaire défendue par l'Association Ferrmed (Source Ferrmed, 2013) .....	265
Figure 65. Le réseau des aéroports Ryanair en Europe en 2013 (source Ryanair) Nb. les aéroports en rouge correspondent aux bases Ryanair). ....	274
Figure 66. Composition de la rémunération annuelle du TRM (coût total pour l'employeur d'un conducteur à l'international) Source CNR, 2013.....	282

## Table des matières

<b>Sommaire</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>L'espace des transports en Europe à la lumière des constructions territoriales</b>	<b>5</b>
Les transports comme matérialisation du projet européen	5
Les réseaux de transport européens : de l'espace au territoire	8
Intégration européenne et redéfinition de la souveraineté politique	10
Interroger la politique communautaire des transports à l'aune des tentatives antérieures d'intégration	13
Proposition de recherche : un regard croisé sur l'intégration politique des territoires et les systèmes de transport en Europe (XIXe- XXe siècles).	16
L'ancrage théorique et disciplinaire	17
Problématique et structure du document.	24
<b>1. Le transport est-il un vecteur décisif d'unification politique ?</b>	<b>28</b>
Les transports, instrument privilégié de la souveraineté territoriale	28
Souveraineté(s) : de l'Etat-nation à l'Union européenne	29
La souveraineté comme principe territorial	29
Une souveraineté plurielle	34
Une souveraineté plus ouverte	36
La territorialisation de l'Union par les transports ?	39
Etat/Marché/Transport	40
La justification de l'intervention de l'Etat dans les transports	40
Marché des transports et Etat dans une perspective historique	41
Le Marché dans ou hors de l'Etat ?	43
Transport et souveraineté des Etats	46
Système de transport et taille de marché : l'inévitable passage de l'échelle nationale à l'intégration supranationale.	48
<b>2. La genèse nationale des systèmes de transport en Europe</b>	<b>51</b>
La place des transports dans le récit de construction des espaces nationaux	51
Le réseau en étoile, emblème de la construction territoriale française	54
Les flux et les nœuds, la dialectique braudélienne	55
La première tentative d'unification territoriale par les voies navigables	57
Le cas français : les conséquences de la centralité administratives et la figure de l'étoile	62
L'étoile, figure permanente et fractale du territoire français.	67
	318

France des transversales et France des radiales.	68
France conforme/France contraire : basculement et confrontation d'échelles	70
Le <i>Rijkswaterstaat</i> ou l'unité des Pays-Bas par la gestion des réseaux	73
Les infrastructures de transport en Belgique : de l'union à la désunion.	77
Les réseaux de transport, vecteurs de l'unification allemande ?	83
De Cologne à Berlin : la gare dans la symbolique nationale allemande	83
Le déclin de la supra-territorialité impériale	87
Le <i>Zollverein</i> prémisses de l'unité politique allemande ?	89
Réseau ferroviaire et unité nationale : deux histoires parallèles	94
Zollverein, chemins de fer et intégration politique allemande	99
Comparaisons entre l'unification nationale allemande au XIXe siècle et les structures d'intégration européenne de la seconde moitié du XXe siècle.	101
Les chemins de fer et la construction de l'unité nationale suisse	105
Une prérogative initialement cantonale	105
Le rail, instrument d'affirmation de l'Etat fédéral face aux cantons	108
Poussée nationaliste et rachat de la société du Gothard	110
La nouvelle équation nationale des percées alpines suisses	113
La Suisse aux portes de l'UE	115
Frontières nationales et discontinuité dans les systèmes de transport	118
Les relations ferroviaires franco-allemandes : un contact tendu aux frontières	118
L'exercice d'une puissance souveraine qui déborde le territoire national : le cas des arrière-pays maritimes.	125
Trieste, Koper et Rijeka, trois destins portuaires liés aux déplacements de frontières nationales	125
Géopolitique et contestabilité des arrière-pays maritimes de l'Europe du Nord-Ouest	129
Les risques d'une surévaluation du rôle des réseaux de transport dans la construction des territoires nationaux	134
<b>3. Les héritages inter- et transnationaux : l'Europe des transports avant les Communautés</b>	<b>139</b>
Pour une lecture transnationale de l'Europe des transports	141
Le précédent rhénan	144
Les transports dans l'invention d'un temps commun	152
Géographie des premières institutions ferroviaires internationales	155
Une neutralité active	155
La Suisse et l'instauration d'un droit international du transport ferroviaire	157
La Belgique, l'autre creuset européen des systèmes transnationaux	160
	319

La domination internationale de la France victorieuse en 1918	162
L'œuvre paneuropéenne de la Société des Nations	166
Les projets continentaux nazis	168
Reprises de la coopération après 1945 : reconstruction sous l'aile américaine et foisonnement institutionnel	170
L'héritage des autres Europe du transport	180
<b>4. Entre co-souveraineté et marché, l'invention d'une politique communautaire des transports</b>	<b>184</b>
Les fondements communautaires de l'Europe des transports	185
La CECA, un premier encadrement de l'exercice des transports (1951)	185
La base d'une politique communautaire des transports (1957)	187
L'impasse (1966 – 1982)	190
L'Acte Unique et la relance de Maastricht (1985 – 1993)	197
L'ambivalence de la notion de marché européen	200
La succession des Livres Blancs	203
Représenter le dispositif institutionnel communautaire	206
Les RTE-T, spatialisation ou territorialisation de la politique commune des transports ?	213
La première définition des réseaux transeuropéens (1992)	214
Le Groupe van Miert et les contours évolutif du réseau prioritaire (2003)	217
« Du patchwork au network » : l'établissement d'un réseau de transport primaire	222
La montée en puissance des moyens financiers dédiés aux RTE-T	227
Des corridors de transport aux corridors transnationaux de développement. Les RTE-T comme principes globaux d'aménagement	232
La perspective paneuropéenne : nouveaux voisinages spatiaux et institutionnels	237
Avancées et limites des formes d'intégration de l'espace communautaire des transports (Dédale)	244
Des règles de concurrence étroitement encadrées (Minos)	244
La menace récurrente de divergences normatives (Pénélope)	246
L'adaptation des réseaux à l'Europe géopolitique (Procuste)	254
Harmonisation vs libéralisation (Pandore)	269
<b>Conclusion générale.</b>	<b>286</b>
<b>La place des transports dans la fabrication politique d'une territorialité européenne</b>	<b>286</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>297</b>
<b>Table des figures</b>	<b>315</b>
<b>Table des matières</b>	<b>318</b>



